

LA DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS POR LAS ONG DESDE EL PRISMA DEL DERECHO INTERNACIONAL

THE NGOs AND THE DEFENCE OF HUMAN RIGHTS FROM AN INTERNATIONAL LAW PERSPECTIVE

MONTSERRAT ABAD CASTELOS
Universidad Carlos III de Madrid

Fecha de recepción: 11-7-11
Fecha de aceptación: 23-2-12

Resumen: *Dado que el número y las funciones de las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) se han incrementado en las últimas décadas, vale la pena plantearse si su capacidad de influencia también se ha expandido en el ámbito de los derechos humanos. Lo cierto es que las ONG están llevando a cabo, directa o indirectamente, diferentes tipos de funciones que están relacionadas con los derechos humanos. La acción de las ONG es, en términos generales, fructífera y muy positiva, tanto para las sociedades internas como para la sociedad internacional. Tanto es así que algunas de las acciones que las ONG llevan a cabo han llegado a dejar una huella visible en el Derecho internacional. Sin embargo, es necesario tomar en consideración que algunas de sus funciones todavía podrían desarrollarse más. Al mismo tiempo, es necesario tener en cuenta que el futuro impacto de las ONG en la sociedad y en el ordenamiento jurídico internacional dependerá no sólo de sí mismas sino también de los Estados.*

Abstract: *Since Non Governmental Organizations' (NGOs) number and functions has increased during last decades, it is worth wondering if their capacity of influence will also have been enlarged in the human rights area. Actually, NGOs are carrying out, directly or indirectly, different series of functions related to human rights. Their action is, in general terms, fruitful and very positive for internal and international societies. So much so, that some of their actions have already left a footprint in International Law. However, it is necessary to keep in mind that some of their functions can still be developed more. At the same time, it must be taken into account that their future impact will depend both on States and on themselves.*

- Palabras clave:** ONG, asesoramiento, vigilancia, incidencia política, ayuda humanitaria, cooperación al desarrollo, prevención y mediación en conflictos
- Keywords:** NGOs, advisory tasks, surveillance, political pressure, humanitarian aid, development cooperation, conflict prevention and mediation

1. INTRODUCCIÓN

El objeto de este artículo es estudiar el papel que las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) tienen en la protección de los derechos humanos, tanto en el ámbito internacional universal y regional como, en menor medida, en algunos órdenes internos. Para ello, trataré de observar si a través de las funciones útiles que las ONG ejercen en la sociedad internacional puede observarse su incidencia en la defensa de los derechos humanos. De entrada, es perceptible que, aunque esta proyección puede ser más o menos directa, e incluso, dependiendo de la función de que se trate, puede resultar residual, parecer existir en todas ellas. Debe indicarse ya que las misiones que las ONG vienen realizando, a menudo interdependientes, según mi criterio, resultan susceptibles de categorizarse así: en primer lugar, tareas de asesoramiento, información y educación en ámbitos de relevancia internacional; en segundo lugar, la vigilancia del Estado, de otros entes y organismos públicos, nacionales o internacionales, así como del sector económico privado; en tercer lugar, la incidencia o la presión política sobre los Estados, las Organizaciones internacionales de carácter gubernamental, la sociedad civil y los ciudadanos; y, en cuarto lugar, por último, la ayuda humanitaria de emergencia, la cooperación al desarrollo y la prestación de ciertos servicios sociales *públicos*, así como la prevención y mediación en conflictos¹. Es fácil ver, por tanto, ya desde aquí como todas y cada una de estas funciones pueden guardar relación con la defensa de los derechos humanos.

Asimismo, el presente trabajo se centra en las aportaciones que sólo ciertas Organizaciones que emanan de la sociedad civil, las ONG, pueden realizar, dejando de lado las que puedan hacer otras formas de organización que también emergen de la sociedad civil, pero que tienen vínculos significativos con el sec-

¹ Esta clasificación había sido avanzada en M. ABAD CASTELOS, *¿Una alternativa solidaria frente a la barbarie? Las ONG en la nueva sociedad global*, CIDEAL, Madrid, 2004, pp. 63 y ss.

tor privado. Lo cierto es que con respecto a la sociedad civil, en general, sobran definiciones y faltan acuerdos. No es exagerado decir que existen en estos momentos centenares de definiciones, en parte debido a que, a diferencia de los confines teóricos del Estado y de sus elementos integradores, que son nítidos, las fronteras de la sociedad civil son, todo lo contrario, enormemente borrosas. Por ello, podemos adoptar como punto de partida una definición propuesta por M. Castells, aunque introduciendo alguna adaptación para que mantenga su idoneidad con respecto al espacio general de la Sociedad internacional. Castells entiende que la sociedad civil constituye un “mecanismo de representación y defensa de los ciudadanos que desborda las instituciones del Estado propiamente dicho, pero siempre teniendo dicho Estado como interlocutor y punto de referencia”². Partiendo de aquí, resulta conveniente, en mi opinión, introducir un correctivo a nuestros efectos, con el fin de descartar el papel único ofrecido al Estado y fijar también la atención en otros sujetos internacionales. En efecto, aunque es cierto que el principal punto de referencia de la sociedad civil ha sido siempre el Estado, no puede desconocerse que fundamentalmente desde mediados de la década de los años noventa un sector nada desdeñable de aquélla se ha dirigido hacia o frente a Instituciones internacionales, comenzando por las de carácter económico³, y a su vez la acción frente a los Estados se ha comenzado a hacer con más fuerza desde fuera de los países afectados, incrementándose a su vez la dosis del carácter transnacional de la sociedad civil⁴.

² M. CASTELLS, “Globalización, Estado y sociedad civil: el nuevo contexto histórico de los derechos humanos”, *Isegoría*, vol. 22, 2000, pp. 5-17, p. 9.

Parece en cualquier caso conveniente añadir que la imagen idílica que a veces parece desprenderse del concepto de sociedad civil no es real. El hecho de estar más cerca de la ciudadanía que de las Instituciones no les garantiza, en principio, ninguna *bondad*. En este sentido, también Castells recuerda que los grupos neonazis y racistas también integran la sociedad civil; *ibíd.*, p. 8. Por ello, debemos alejarnos de la dicotomía que a menudo se establece entre Estado y sociedad civil, de modo que sólo se depositan las esperanzas democráticas en esta última. Han de verse como auténticos vasos comunicantes.

³ No obstante, como precisan Mario Pianta y Raffaele Marchetti, *Seattle “was the culmination of a long process, not a sudden outburst of antiglobalization sentiment”*. Véase el desarrollo en M. PIANTA y R. MARCHETTI, *The Global Justice Movement: A Cross-National and Transnational Perspective*, D. Della Porta (Ed.), Boulder, Co: Paradigm, 2007, pp. 29-51; p. 30.

⁴ En este sentido, la “*emerging global civil society can be defined as the sphere of cross border relationships and activities carried out by collective actors –social movements, networks, and civil society organizations– that are independent from governments and private firms and operate outside the international reach of states and markets*”; M. PIANTA, R. MARCHETTI, *The Global Justice Movements...*, loc. cit., p. 30.

2. LA CONTRIBUCIÓN DE LAS ONG A LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS A TRAVÉS DE SUS FUNCIONES

2.1. Tareas de asesoramiento, información y educación en ámbitos de relevancia internacional

En relación con el papel de información y asesoramiento, es de señalar que el estatuto consultivo otorgado a las ONG en ciertas Organizaciones internacionales, en cuyo ámbito cabe destacar el caso del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, a partir de la previsión contenida en el artículo 71 de la Carta, se apoya precisamente en la consideración del aprovechamiento que esa labor puede suponer, convirtiéndola en gran medida en su principal razón de ser⁵. La virtualidad que este talento de las ONG tiene en la creación jurídica del ordenamiento internacional ya se ha materializado en numerosas ocasiones. Por ello, dejando ahora aparte su conocimiento especializado que aportan a las Organizaciones Internacionales (que se desarrolla a través de diferentes estatutos, formales o informales, dependiendo de los casos, y cuyo examen también excede del objeto de este trabajo⁶), así

⁵ Así se deja ver, sin ir más lejos, en la referencia explícita que efectúa la Resolución 1996/31, que regula la “Relación consultiva entre las Naciones Unidas y las Organizaciones no Gubernamentales”: su contribución a fin de “obtener información o asesoramiento autorizado. Doc. E/1996/96, ECOSOC, *Resoluciones y Decisiones del Consejo Económico y Social. Documentos Oficiales*, Suplemento N. 1, Naciones Unidas, 1996, Párr. 20. También a título de ejemplo, las *Directrices para la participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil en las actividades de la Organización de Estados Americanos* enfatiza el mismo objetivo; véase *Directrices para la participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil en las actividades de la OEA*, OEA/Ser.G; CP/RES. 759 (1217/99), 15 de diciembre de 1999, Anexo, párr. 4 b).

⁶ No obstante, seguimos a X. Pons, cuando señala que “si bien a principios del siglo XX el planteamiento general –que no llegó a puerto efectivamente– era que estas ONG o asociaciones internacionales pudieran adquirir un estatuto jurídico internacional, a principios del siglo XXI predomina en amplios sectores de las ONG la consideración de primar y valorar como más adecuado y funcional el mantenimiento del *status quo*, es decir, el mantenimiento de la indefinida situación actual”; X. PONS RAFOLS, “Las Organizaciones no Gubernamentales y el Derecho Internacional: planteamiento de tendencias y problemas actuales”, *La incidencia de la mundialización en la formación y aplicación del Derecho internacional público*, V. ABELLÁN y J. BONET (dirs.), Bosch, Barcelona, 2008, pp. 41-68; p. 59. Aun así, ha de reconocerse que “los mecanismos existentes, como el del estatuto consultivo, son excesivamente débiles y con excesiva supeditación a las consideraciones políticas y a las reticencias estatales. Es obvio, por tanto, que se hacen necesarios nuevos e innovadores planteamientos, que abran perspectivas imaginativas, integradoras y ampliamente participativas, dirigidas a la formulación de políticas encaminadas a favorecer la paz, el desarrollo y la democratización, así como al desarrollo del Derecho Internacional”; *ibidem*, p. 68.

como también su ascendiente en la generación de nuevos valores que tienen que ver con los derechos humanos o en el proceso de celebración de tratados concretos (que examinaremos a su vez *infra*), pueden traerse aquí algunos ejemplos, como simples botones de muestra pertenecientes a distintas manifestaciones que no encajan en tales categorías y que dan fe de la aptitud polifacética de las ONG en este ámbito: el hecho de que la propia *Coalición por la Corte Penal Internacional* (CCPI), constituida por una plataforma que agrupa actualmente a unas dos mil quinientas ONG que trabajan en ciento cincuenta países⁷, ha llegado a ser calificada como “la principal fuente mundial de información sobre la Corte Penal Internacional”⁸; o la actividad desplegada por organizaciones como *Transparencia Internacional*, la cual afirma que tal vez “la herramienta en la lucha contra la corrupción sea el acceso del público a la información”⁹.

La labor de asesoramiento que cada vez ejercen más las ONG en beneficio del sector público entraña un conocimiento temático que muy difícilmente se puede encontrar en la representación política, y en cuyo ámbito podrían citarse múltiples muestras que tienen que ver con la protección de los derechos humanos. Así, puede destacarse la experiencia y conocimiento sobre toda la problemática de los refugiados de organizaciones como *International Rescue Committee* (IRC) o del acceso a los medicamentos básicos, la medicación frente a ciertas enfermedades, como el paludismo o la malaria, o la cirugía de guerra de entidades como *Médicos Sin Fronteras*¹⁰. Vale la pena hacer una referencia asimismo al caso canadiense como ejemplo de Estado cuya política exterior experimentó un cambio ya a principio de los años no-

⁷ Véase <http://www.iccnw.org>.

⁸ W. R. PACE y M. THIEROFF, “Una perspectiva desde las ONG”, en R. LEE, *The International Criminal Court. The Making of the Rome Statute: Issues, Negotiations, Results*, Kluwer Law International, The Hague/London/Boston, 1999.

⁹ Puede verse en <http://www.transparency.org>. Pese a que *Transparencia Internacional* “no denuncia casos individuales de corrupción” (por entender que “es una tarea fundamental de los periodistas y de la justicia que tienen acceso a información y medios para procesar estos casos individuales de corrupción”), sino que “orienta sus esfuerzos en una perspectiva de largos sustentables en el largo plazo, privilegiando la prevención y la reforma de los sistemas”; *ibíd.*

¹⁰ P. RYFMAN, “Organizaciones no gubernamentales: un actor indispensable de la ayuda humanitaria”, *International Review of the Red Cross*, núm. 865, marzo de 2007, pp. 23-47; p. 37.

venta, precisamente, debido a la influencia de las ONG, especialmente de las dedicadas a materia de derechos humanos.¹¹

En el mismo orden de funciones, pero variando de tercio y entrando en el campo específico de las labores educativas, cabe señalar que la educación para el desarrollo debería ocupar un lugar más importante en las prioridades establecidas por las ONG, fundamentalmente en los Estados del Norte. A pesar de que nominalmente, sí figura como un objetivo destacado en los estatutos de muchas ONG, en la práctica se rebaja enormemente el umbral de la dedicación. Así, por ejemplo, en el Código de Conducta de las ONG de Desarrollo de la Coordinadora de Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo de España (CONGDE), aprobado en 1998, se recoge la “sensibilización y educación para el desarrollo” y la “investigación y reflexión”, como dos de sus campos de trabajo, junto a los “proyectos de desarrollo”, la “incidencia política”, el “comercio justo” y la “ayuda humanitaria y de emergencia”¹². Pero tanto en los momentos de asignación de los recursos (desde los poderes públicos, pero también desde las propias ONG) como a la hora del ejercicio efectivo de actividades, podría haber una mayor implicación. No obstante, también es cierto que la mayor parte de la culpa no hay que colocarla del lado de las ONG, puesto que los medios de comunicación de masas son muy reacios a atender a este tipo de cuestiones¹³. Pero lo más importante son las consecuencias políticas de cara al futuro de la situación de dejadez

¹¹ El inicio de consultas periódicas del Gobierno canadiense con ONG es comúnmente considerado como una de las razones que está detrás del papel de iniciativa y de liderazgo que este Estado tuvo en relación con el proceso de celebración de la Convención para la prohibición de minas antipersonales, precisamente adoptada al final en Ottawa, en 1997. Sobre estos cambios producidos en la manera de concebir la política exterior, y con efectos que desbordan el estricto campo de los derechos humanos, del Derecho internacional humanitario o del desarme, puede consultarse, entre otros: M. A. CAMERON, “Democratization of Foreign Policy: The Ottawa Process as a Model”, en M. A. CAMERON, R. J. LAWSON and B. W. TOMLIN (eds.), *To Walk without Fear: The Global Movement to Ban Landmines*, Oxford University Press, Toronto, 1998, p. 433.

¹² El texto puede verse en <http://www.congde.org/codigo.htm> (párr. 2.3).

¹³ Véase S. BAIGES, D. DUSSTER, E. MIRA y R. VILADOMAT, *Las ONG de desarrollo en España. Dilemas de la cooperación*, Ediciones Flor del Viento, Barcelona, 1996, p. 194.

Se trata ésta de una realidad de que pueden dar fe organizaciones que, como *Educación Sin Fronteras*, tienen por objetivo contribuir a incrementar el grado de conocimiento y de solidaridad respecto de la situación de los Estados subdesarrollados y canalizar hacia ellos la mayor cantidad posible de recursos, a fin de que se pueda impulsar su desarrollo. Véase <http://www.educacionsinfronteras.org>.

ya criticada, pues si el público internacional no se encuentra sensibilizado a través de una completa información y formación acerca del estado real de las cosas en *todo* el planeta, y no sólo en relación con lo que ocurra en ciertos lugares, no podrá exigir una reacción por parte de los poderes públicos, nacionales e internacionales¹⁴.

2.2. La vigilancia al Estado, a otros entes y organismos públicos, nacionales e internacionales, así como al sector económico privado

a) La vigilancia al Estado y a otros organismos públicos

La vigilancia constituye, en realidad, una labor compartida que, por tanto, las ONG no llevan cabo solas ni en el plano interno ni en el internacional, sino en compañía de otras entidades, como pueden ser otros grupos de la sociedad civil, los partidos políticos de la oposición, particularmente en el espacio de los órdenes internos, o los medios de comunicación (aunque no se trate, ni mucho menos, de su objetivo primario¹⁵). El carácter compartido de la misión no obsta a que en ocasiones concretas las ONG se erijan en protagonistas en exclusiva de ciertas acciones de vigilancia en una etapa inicial, al ser las primeras en denunciar ciertos comportamientos públicos. Sea co-

¹⁴ En palabras de D. Rieff, "en realidad, la mayoría de los horrores que ocurren en el mundo nunca aparecen en la programación. Por cada Ruanda que se cubre, hay doce catástrofes inenarrables que nunca encuentran un periodista que las relate, y si lo consiguen, quizá sólo aparezcan en pantalla una o dos veces al año. Desde un punto de vista político, esto significa que en Occidente la opinión pública no presionará para que se haga algo"; D. RIEFF, *Una cama por una noche. El humanitarismo en crisis*, Taurus, Madrid, 2003, p. 50.

Autores como Edwards, Hulme y Wallace, ya subrayaban el largo alcance de una educación adecuada a finales de los años noventa, puesto que sólo a través de una revisión de su concepción actual podría llegar a proyectarse un renovado impulso para la cooperación internacional del futuro en distintos aspectos, y no sólo en el estricto marco de la cooperación para el desarrollo; M. EDWARDS, D. HULME y T. WALLACE, "NGOs in a global future: marrying local delivery to worldwide leverage", *Public Administration and Development*, vol. 19, 1999, pp. 117-136; p. 125.

¹⁵ También A. Remiro resalta el carácter decisivo de "la complicidad de los medios de comunicación", refiriéndose al efecto causado con respecto a "la persecución judicial de los crímenes internacionales más allá del país en que se produjeron"; "Desvertebración del Derecho internacional en la sociedad globalizada", *Cursos Euromediterráneos Bancaja de Derecho Internacional*, vol. V, 2001, pp. 45-381 p. 328; (la cursiva pertenece al texto original).

mo fuere, la lista de ejemplos en esta sede podría ser interminable. Y la inmensa mayoría tiene que ver precisamente con la protección de los derechos humanos en diversos ámbitos. Puede recordarse, sin ir más lejos, el papel de investigación desempeñado por varias ONG con respecto en un primer momento a las condiciones de detención en Guantánamo o en relación con los vuelos de la CIA, así como las escalas efectuadas en los distintos países y los centros secretos de detención¹⁶. Sirva de muestra a su vez el hecho de que varias organizaciones humanitarias denunciaran lanzamientos de proyectiles de fósforo blanco por Israel en zonas densamente pobladas de Gaza durante su devastadora ofensiva militar entre diciembre de 2008 y enero de 2009. Inmediatamente después de las hostilidades, investigadores de diferentes organizaciones hacían acopio de pruebas físicas acerca de su uso (pruebas de balística, fotografías, imágenes obtenidas vía satélite, etc.)¹⁷. En una línea similar, en 2008, Human Rights Watch (HRW) fue la primera organización que documentó el uso de municiones de racimo por parte de Rusia durante el conflicto que tuvo lugar en ese año en la región separatista de Osetia del Sur, pese a que las autoridades rusas negaban su utilización. A partir de entonces, HRW publicó una serie de Informes basándose en “múltiples misiones de seguimiento; entrevistas con más de un centenar de testigos, desminadores y funcionarios del gobierno; y el análisis de pruebas físicas”¹⁸. Esta Organización documentó, asimismo, muertes provocadas por municiones de racimo georgianas en el interior o los alrededores de nueve áreas pobladas de Georgia, al sur de la frontera administrativa con Osetia del Sur¹⁹.

A su vez, debe afirmarse que las funciones de vigilancia no se dirigen sólo hacia la actividad o la falta de acción de los Estados. Aunque los sujetos primarios del Derecho internacional se encuentren en el principal punto de mira de las ONG, hasta el punto de que la adopción de una determinada toma de posición de éstas frente al poder ejecutivo estatal estuvo detrás de su naci-

¹⁶ Véase el Sitio Web de la organización británica Reprieve: <http://www.reprieve.org.uk/>.

¹⁷ Véase, igualmente, el Informe *The Gaza Strip: A Humanitarian Implosion*, elaborado por aquellas fechas conjuntamente, entre otras, por las siguientes organizaciones: Amnistía Internacional, Oxfam, Care, Save the Children UK, CAFOD, Christian Aid y TROCAIRE.

¹⁸ Información disponible en <http://www.hrw.org>.

¹⁹ Aunque el Gobierno georgiano reconocía haber empleado municiones de racimo, afirmaba que iban dirigidas contra las tropas y el equipo de las fuerzas invasoras rusas en el Sur de Osetia, que se encontraban en una zona normalmente despoblada; cfr. *Ibidem*.

miento, desde hace tiempo la misión de vigilancia viene enfocándose también hacia otros poderes del Estado, así como en relación con partidos políticos y grupos armados de la oposición; algo que justamente tiene especial importancia en lo que atañe a las ONG dedicadas a la protección de los derechos humanos, como Amnistía Internacional o *Human Rights Watch*, pero, sobre todo, hacia otros sujetos del ordenamiento jurídico internacional y hacia otras entidades que actúan en la Sociedad de igual carácter. Debe destacarse, así, el hecho de que las ONG se hallen en guardia también con respecto a la actividad de Organizaciones internacionales de carácter intergubernamental y, especialmente, en relación con las instituciones internacionales que tienen asignadas funciones de tipo esencialmente financiero, como es el caso del Fondo Monetario Internacional o del Banco Mundial.

Lo cierto es que el simple ejercicio de esta función por parte de las ONG parece idóneo, al menos desde un plano abstracto, para incitar a los sujetos de Derecho internacional al cumplimiento de sus obligaciones jurídicas. A veces, incluso puede dar lugar a un cambio de actitud por su parte, con independencia de que medie o no la existencia de un deber jurídico al respecto. Claramente, en dichos casos no basta con el mero ejercicio de labores de vigilancia o de *supervisión*. Éstas han de ser complementadas con otras de presión y de publicidad. En esta línea, el incremento de la participación de las ONG en las Conferencias internacionales auspiciadas por las Naciones Unidas, sobre todo a partir de la Conferencia sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, celebrada, como es sabido en 1992, en Río de Janeiro, supone una excelente plataforma para potenciar el ejercicio de la función de *vigilancia* que estamos examinando aquí. La cobertura que todos los medios de comunicación hacen de tal tipo de *cumbres* supone un factor decisivo de cara a entender el impacto que los temas tratados en ellas tiene en la opinión pública. Sin duda han contribuido en una serie de casos a generar un impulso que acabaría teniendo cierta relevancia jurídica²⁰. Y, sobre todo, lo que más debe resaltarse en este lugar, es que las ONG han tenido mucho

²⁰ Es sintomático que el Departamento de Información Pública de las Naciones Unidas haya publicado un documento con el título “¿Qué han conseguido las Conferencias de las Naciones Unidas?” (puede verse asimismo en <http://www.un.org/spanish/news/facts/confercs.htm>; visitado el 1 de febrero de 2010): “las conferencias mundiales han conseguido un efecto a largo plazo mediante: La movilización de gobiernos locales y nacionales y de organizaciones no gubernamentales (ONG) para la resolución de grandes problemas mundiales; El establecimiento de normas y directrices internacionales para la política nacional; La función de foro donde se pueden debatir propuestas y buscar acuerdo; La puesta en marcha de un proceso por el que los gobiernos se comprometen y rinden cuentas de forma regular a las Naciones Unidas”.

que ver en la obtención de tales éxitos, máxime al protagonizar el establecimiento de foros internacionales paralelos a aquellos encuentros institucionales, en los cuales también intervienen sin que agoten las posibilidades de contar con una presencia activa no gubernamental en tales foros²¹.

A su vez, ya es normal que las ONG aparezcan citadas expresamente en la Declaración final, con que se culmina la celebración de tales Conferencias, junto con la adopción del Plan de Acción, como entidades cuya colaboración eficaz es esencial, junto con (y entre) la de los gobiernos, los organismos internacionales, el sector privado y otros sectores de la sociedad civil, para el logro de los objetivos marcados en cada uno de los Planes de actuación aludidos²².

b) *La vigilancia y la presión sobre el sector privado, especialmente en lo que se refiere a las compañías multinacionales*

Dado que la inmensa mayoría de las normas jurídicas internacionales se imponen directamente sobre los Estados y que todavía existen enormes dificultades para que éstas alcancen a las compañías multinacionales, la labor de las organizaciones de la sociedad civil puede ser especialmente fructífera a la hora de suplir o de compensar parcialmente, aun desde su modesta y muchas veces impotente posición, las lagunas existentes en materia de Derecho internacional. Por supuesto, las ONG son conscientes de la falta de una regulación adecuada

²¹ Como es lógico, las llamadas *Cumbres paralelas* han sido objeto de gran atención desde la óptica de las diversas Ciencias Sociales. Y, se ha llegado a efectuar alguna observación interesante. Así, tras un análisis de las cumbres más relevantes, M. Pianta ha concluido que las que tienen más posibilidades de abrirse realmente al diálogo con la sociedad civil global son las que sólo pretenden enmarcar las cuestiones que habrán de tratarse, mientras que, por el contrario, las cumbres que tienen otras aspiraciones, como la instauración de nuevas políticas o el establecimiento de regulaciones tienden a cerrarse más a su influencia; M. Pianta, "Parallel Civil Society Summits", *Global Civil Society 2001*, H. ANHEIER, M. GLASIUS and M. KALDOR (eds.), Oxford University Press, 2001, pp. 169-194; en especial, pp. 191 y ss.

²² No debe olvidarse tampoco que el incremento de la participación de las ONG en las Conferencias internacionales fue precisamente una de las causas principales que condujo a la adopción de la última Resolución 1996/31 del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, que rige su estatuto consultivo. Para un completo análisis de los cambios concretos operados en esta materia, véase F. X. PONS RAFOLS, "La actualización de las disposiciones que rigen el estatuto consultivo de las organizaciones no gubernamentales en las Naciones Unidas", *Anuario de Derecho Internacional*, vol. XIV, 1998, pp. 381-416; pp. 405-410. Autor que no deja de reconocer, a pesar de las merecidas críticas de que hace objeto a esta Resolución (fundamentalmente, por los pocos cambios introducidos por ella), que "es significativo que la actualización de los arreglos consagre y reconozca una práctica paralela a la del estatuto consultivo"; *ibíd.*, p. 414.

que imponga obligaciones sobre las corporaciones multinacionales. Es más, vienen exigiendo progresivamente la introducción de normas específicas o claramente dirigidas a estos operadores económicos, hasta el punto de que ya no se conforman con la elaboración o la alegación de Códigos de Conducta, por valorar, en esencia, la doble carencia derivada de su carácter meramente voluntario, por un lado, y de la ausencia de sanciones por su incumplimiento, por el otro. Sirva como botón de muestra la Coalición que agrupa a más de trescientas ONG para reclamar a las compañías de petróleo, gas y minerías transnacionales, así como a los organismos internacionales y a las entidades que las financian, que rindan cuentas sobre sus inversiones en los países en desarrollo²³. La Coalición *Hagan público lo que pagan / Publish what you pay* nació en junio de 2002, y cuenta entre sus miembros con *Global Witness*, *Open Society Institute*, *Oxfam GB*, *Save the Children UK*, *CAFOD* y *Transparencia Internacional UK*²⁴.

En cualquier caso, la aprobación de Códigos de Conducta y de variantes que giran sobre la misma idea esencial (mecanismos de certificación, vigilancia simulada...), referida a la ausencia de carácter jurídico, ha cambiado en gran medida a la postre el panorama de la actuación de una ya larga serie de Compañías multinacionales. Y ello se ha producido, también en gran parte, gracias a la acción de las ONG, en la medida en que éstas se han encargado de vigilar las actividades de aquéllas, la situación laboral de los empleados, la relación instaurada con los Estados subdesarrollados, con su población y recursos naturales, cuando sus sucursales o sus delegaciones se instalan en su territorio, de presionar para conseguir el respeto de la normativa vigente, y, sobre todo, de dar a conocer a la opinión pública los abusos cometidos²⁵, operando

²³ En concreto, la iniciativa alcanza ya a unos setenta Estados. Véase <http://www.publishwhatyoupay.org>.

²⁴ La Coalición tiene por objetivo apoyar a los ciudadanos de los países en desarrollo con recursos naturales a que obliguen a sus Gobiernos a ser más transparentes en la gestión de los ingresos generados por estas industrias. La Coalición afirma que la publicación de información debería hacerse siempre de forma individual, y sostiene la necesidad de ciertos mecanismos de regulación para asegurar la publicación de los datos de pagos e ingresos relativos al sector extractivo, "unas herramientas que deberían articularse a partir de las autoridades bursátiles, el Grupo del Banco Mundial, el FMI y otras instituciones bilaterales y multilaterales de crédito"; *ibídem*.

²⁵ Muchas veces, en efecto, basta con dar publicidad a ciertos datos para obtener resultados visibles. Así, en el Anuario sobre la *Sociedad Civil Global* de 2002 se recoge, entre otros, el ejemplo del impacto del estudio efectuado por las ONG *Catholic Relief Services*, *Oxfam GB*, *Save the Children* y *World Vision* sobre las trescientas compañías que alcanzaban más beneficios en una de las regiones más pobres de Brasil. Tal simple iniciativa supuso que las dos terceras partes de

simultáneamente un hábil e indirecto empuje sobre los consumidores para que éstos redirijan sus adquisiciones en muchos casos en que el comportamiento de las multinacionales pueda calificarse de injusto e inmoral, además de ilícito a tenor de los parámetros normativos internacionales, y la mayoría de las veces también ilegal según la legislación interna aplicable²⁶.

En los últimos años, existen numerosos ejemplos que ofrecen pruebas de la propia inquietud nacida en el seno de las corporaciones económicas acerca de los límites que sus prácticas nunca podrían o deberían traspasar. De todas formas, se trata de una preocupación insuficiente, en la medida en que, por lo general, además de quedarse fuera de la órbita jurídica y de oponerse a perder su mero carácter facultativo, no pretende siquiera ir mucho más allá de las Declaraciones de intenciones o de principios, que se conectan con ciertos valores básicos, protegidos universalmente por normas de carácter internacional, ante todo en materia de derechos humanos. Además, tampoco parece baladí el dato de que, en muchos supuestos, tales declaraciones de principios se quedan sólo en eso, al efectuarse sin siquiera estar motivadas por el recto propósito de sujetarse al cumplimiento del Derecho, y al explicarse más bien por la intención de mantener una determinada imagen comercial, respetuosa con la protección de los derechos humanos (o también del medio ambiente), por temor a que el público, consumidor, castigue las desviaciones que perciba respecto de tal línea²⁷.

esas empresas se implicaran en algún tipo de actividad social; M.B. OLIVIERO y A. SIMMONS, "Who's Minding the Store? Global Civil Society and Corporate Responsibility" en M. GLAUSIUS, M. KALDOR and H. ANHEIER (eds.), *Global Civil Society 2002*, Oxford University Press, 2002, pp. 77-107; p. 81 ("Box 4.1: CSR in Brazil: The case of the Ethos Institute").

²⁶ Como dice A. Remiro, "puede incluso ocurrir que las grandes empresas transnacionales aprovechen la oportunidad que ofrece el segmento del mercado compuesto por los consumidores motivados por consideraciones éticas o ecológicas para ofrecerles lo que gustan incorporando a sus productos etiquetas avaladas por organismos internacionales fiables u ONG acreditadas donde se certifique que su elaboración ha respondido a los estándares laborales y medioambientales más exigentes o, por lo menos, *global compact*"; A. REMIRO BROTONS, "Límites del libre comercio: aspectos sociales", en F. ESTEVE GARCIA (coord.), *La Unión Europea y el comercio internacional: límites al libre comercio*, Girona, 25 de abril de 2001, pp. 39-60; p. 57.

²⁷ Así, hace relativamente poco tiempo *McDonald's* procedía a realizar un cambio en el embalaje de sus hamburguesas y a una reducción de sus residuos, en asociación con *Environmental Defense*, después de recibir miles de correos electrónicos de chicos referidos al daño mediambiental que provocaban aquellos envoltorios; McDonald's, "McDonald's Issues First Worldwide Social Responsibility Report - Press Release", 15 April (2002).

Véase, en general, para un estudio exhaustivo O. MARTÍN-ORTEGA, *Empresas multinacionales y derechos humanos en Derecho internacional*, Bosch, Barcelona, 2008.

Lo cierto es que las ONG vienen ocupando un lugar influyente a la hora de intentar la apertura de un debate teórico que explore las posibilidades y los cauces adecuados, no sólo a fin de establecer nuevos códigos de conducta para las multinacionales y hacer progresar los existentes, sino también para dar cabida a elementos jurídicos en la actuación de las mismas, instando incluso a la introducción de componentes del ámbito del Derecho de la responsabilidad. Igual que han pujado y que han contribuido a conseguir que la Organización Mundial del Comercio se abriera, aunque sea mínimamente, a la protección del medio ambiente y al desarrollo, ahora lo están haciendo para lograr que en el mismo ámbito institucional llegue a tomar cuerpo una inquietud por el sector de la protección de los derechos humanos. Las ONG son muy conscientes de que los actores económicos privados juegan un papel crucial en tal sentido. Por ello, parece también especialmente importante el cometido desempeñado por entidades no gubernamentales que puedan aportar conocimientos técnicos y jurídicos en estas cuestiones, insertables, como decíamos, en un debate que se mueve en gran medida todavía buscando la determinación de los perfiles teóricos en la materia²⁸.

En consecuencia, son ya numerosas las ONG que se han embarcado en muchas acciones de índole más bien práctica, apurando los contactos con multinacionales e intentando extraer de estas empresas compromisos que lógicamente tendrán diversos grados de intensidad²⁹. Fuera como fuese, de resultados de algunos de los diálogos establecidos entre ONG y multinacionales se han propuesto estándares de actuación o *principios de derechos humanos para Compañías*. Entre otros muchos modelos de este tipo, pueden citarse los casos de las recomendaciones desarrolladas por OSC como Amnistía Internacional³⁰, *Human Rights Watch*³¹ o *Global Witness*³² para compañías y Estados específicos, por ejemplo para petroleras que operan en Nigeria y Angola³³.

²⁸ Véase, más extensamente, M. ABAD CASTELOS, *¿Una alternativa solidaria frente a la barbarie? ... op. cit.*, pp. 85 y ss.

²⁹ Véase la página web de *CorpWatch*; en <http://www.corpwatch.org>.

³⁰ Puede verse en <http://www.amnesty.it/ailib/aipub/1998/ACT/A7000198.htm>.

³¹ Localizable en <http://www.hrw.org>.

³² Disponible en <http://www.oneworld.org/globalwitness>.

³³ Cfr. Office of the High Commissioner for Human Rights, *Business and Human Rights: A Progress Report... 2000*, loc. cit., apartado "Stakeholder Guidelines", en "Part I: Human Rights: on the Business Agenda".

Pero las ONG no actúan solas en esta función relativa a la vigilancia y a la denuncia de los excesos cometidos por las corporaciones económicas. En su búsqueda para eliminar o suavizar lo peor y potenciar lo mejor de las multinacionales, han comenzado a contar con otros socios, así como éstos han comenzado a contar con ellas. Entre ellos, cabe dar cuenta expresamente del papel de las Organizaciones internacionales de carácter gubernamental y de ciertos gobiernos nacionales. Así, cabe recordar algún célebre supuesto como el *Global Compact*, lanzado desde el marco de las Naciones Unidas³⁴. De igual modo, debe hacerse mención de la existencia de ciertos Códigos de Conducta en los que no sólo han intervenido destacadas multinacionales del ámbito económico y OSC dedicadas a la protección de los derechos humanos, sino incluso ciertos Estados³⁵.

A pesar de todo, como advertíamos al comienzo de este epígrafe, últimamente se ha comenzado a sentir un hastío provocado en algunas organizaciones de la sociedad civil (OSC) por lo que se denomina, bajo reproches, “código manía” o “código fatiga”³⁶. El principal reto que se sitúa en el horizonte es, pues, arropar las pautas de conducta contenidas en los Códigos y

³⁴ El *Global Compact* es una iniciativa voluntaria, a través de la cual las empresas se comprometen a respetar diez principios correspondientes a cuatro aspectos: derechos humanos, estándares laborales, medio ambiente y anticorrupción. Véase <http://www.unglobalcompact.org/languages/spahish>. De todas formas, también debe señalarse que este instrumento, lanzado por las Naciones Unidas en 1999, coincidiendo con la Cumbre de Davos, no se ha librado de recibir críticas desde el bando de las ONG, por estimar algunas de ellas que los instrumentos voluntarios y *extralegales*, en que se funda la iniciativa, son sobre todo apoyados por los Estados industrializados, la OCDE, el Banco Mundial y el FMI.

³⁵ Este es el caso por ejemplo de los *Principios Voluntarios sobre Seguridad y Derechos Humanos*; cuerpo de pautas auspiciado por los Gobiernos del Reino Unido y de EE.UU., tras meses de negociaciones con numerosas multinacionales y organizaciones de derechos humanos, y adoptado en Washington y Londres, el 20 de diciembre de 2000. Entre las entidades del mundo privado empresarial y del no gubernamental solidario que han suscrito esta serie de *Principios*, puede mencionarse a Chevron, Texaco, Freeport-McMoran, Conoco, Shell, BP, Río Tinto, Human Rights Watch, Amnistía Internacional, International Alert, Lawyers Committee for Human Rights, Fund for Peace, Council on Economic Priorities, Business for Social Responsibility, the Prince of Wales Business Leaders Forum y la International Federation of Chemical, Energy, Mine and General Workers' Unions. El texto de los Principios puede consultarse en la dirección siguiente http://www.state.gov/www/global/human_rights/001220_fsdl_principles.html, así como en el Anexo del artículo que efectúa un estudio sobre los mismos, y ya citado: pp. 441-449.

³⁶ Véase B. FREEMAN, M.B. PICA y C. N. CAMPONOV, “A New Approach to Corporate Responsibility: The Voluntary Principles on Security and Human Rights”, *Hastings International & Comparative Law ...*, cit., pp. 423-449; p. 425.

las iniciativas vistas con la cobertura jurídica de que ahora carecen. Ahora bien, hay que advertir que dicha inquietud no sólo proviene del ámbito de las ONG. Es una cuestión que entronca, o que debería entroncar, con la Teoría General del Derecho internacional.

2.3. La incidencia o la presión política sobre los Estados, las Organizaciones intergubernamentales, la sociedad civil y los ciudadanos

Con respecto a su incidencia sobre los Estados, ha de tenerse en cuenta que las ONG pueden llegar a representar una importante reacción frente a gobiernos autoritarios. Ocupan, por tanto, un lugar importante en el proceso de consecución y disfrute de los derechos civiles y políticos y, en definitiva, en los procesos de democratización política. Pero además contribuyen al avance de muchas otras causas más concretas, guardando siempre estrecha relación con la Democracia, si no ya con su consecución, sí con su fortalecimiento o su consolidación³⁷. Aun así, cabe precisar que los movimientos de la sociedad civil, más que organizaciones o asociaciones que estuvieran previamente establecidas, han sido en realidad los protagonistas de las revoluciones árabes que prendieron desde principios de 2011. Y, asimismo, la sociedad civil ante todo, sin recurrir a cauces institucionales u organizaciones de cualquier tipo, fue la que acaparó el *movimiento 15-M*, surgido espontáneamente en España a partir del 15 de mayo del mismo año, bajo el lema “por una democracia real”³⁸.

Sin perjuicio de lo anterior, la acción de la sociedad civil constituida a través de diferentes ONGs ha contribuido a su vez a ir superando determinadas barreras presentes en la sociedad, por ejemplo, de entre tantos, en la disminución de la opacidad y el correlativo aumento de la transparencia (aunque todavía sea en dosis manifiestamente incrementables) no sólo de las actuaciones estatales, sino también de las Organizaciones interguberna-

³⁷ Así, por ejemplo, las ONG han tenido un papel relevante en los procesos de democratización producidos en países de Europa del Este. Y, en este sentido, la confianza depositada en aquéllas por entidades intergubernamentales como la OSCE ha dado sus frutos; véase *in extenso* P. MAYER, “Civil Society Participation in International Security Organizations: the cases of NATO and the OSCE” en J. STEFFEK, C. KISSLING, P. NANZ (eds.), *Civil Society Participation in European and Global Governance. A Cure for the Democratic Deficit?*, Palgrave Macmillan, Great Britain, 2008; pp. 116-139. Asimismo, “Implementing Democratization: What Role for International Organizations?”, *ASIL, The American Society of International Law*, Proceedings of the 91st Annual Meeting, April 9-12, 1997, Washington.

³⁸ Véase <http://movimiento15m.org/>.

mentales³⁹, en la rendición de cuentas de los mismos sujetos de Derecho internacional (aunque se trate, muchas veces en términos de una moderada “accountability” y no de una genuina responsabilidad internacional, aun en casos de conculcación de normas internacionales), en la adopción de medidas anticorrupción o incluso en la lucha contra la impunidad de actos ilícitos cometidos por individuos, pero cuya responsabilidad de persecución recaía sobre Estados⁴⁰. En esta línea, cabe indicar, por ejemplo, en relación con Túnez, que la organización *Periodistas sin fronteras* había incluido a este Estado entre los países “enemigos de Internet”. Otros países que siguen estando en la misma lista son algunos como Corea del Norte, Arabia Saudí o Turkmenistán⁴¹. Después de la *revolución del Jazmín*, que tuvo lugar en Túnez a principios de 2011, ONG como *Transparencia Internacional* o *Sherpa* trabajaron con el fin de contribuir a que los activos financieros del ex presidente Ben Alí y de su familia pudieran ser efectivamente congelados⁴².

Manejando el triste ejemplo relativo la situación vivida por los detenidos en Guantánamo, la acción desenvuelta por distintas entidades no gubernamentales, en particular por el CICR, *Human Rights Watch* y Amnistía Internacional, resulta sumamente esclarecedora⁴³. Incluso puede mencionarse

³⁹ Sobre el alcance del papel que han conseguido en el seno de la UE, hay visiones que oscilan entre el pesimismo y un moderado optimismo. En general, puede verse *Civil Society and Legitimate European Governance*, S. SMISMANS (Ed.), Cheltenham UK/Northampton USA, 2006; *Legitimacy in an Age of Global Politics*, S. JENS, A. HURRELMANN and S. SCHNEIDER (Eds.), Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2007 y J. STEFFEK, C. KISSLING, P. NANZ (eds.), *Civil Society Participation in European and Global Governance. A Cure for the Democratic Deficit?*, Palgrave Macmillan, Great Britain, 2008.

⁴⁰ En relación con el papel, en particular, de las ONG, puede verse: G. MOODY-STUART, *The Good Business Guide to Bribery: Grand Corruption in Third World Development*, Transparency International, Berlin, 1994.

⁴¹ Véase <http://es.rsrf.org>.

⁴² Véase <http://www.transparencia.org> y <http://www.sherpatimes.com>.

⁴³ No hay una manera única de materializar actos de incidencia política sobre el Estado. Las acciones de las ONG pueden cristalizar en acciones simples o en verdaderos actos complejos, que constituyen, a su vez, una cadena de iniciativas, las cuales tienen sentido consideradas tanto en su forma aislada de eslabones como conjunta, formando una sucesión completa y única; acciones de, por ejemplo, adquisición de información hacia dentro de la organización, diseminación de información hacia fuera, vigilancia de Estados y de Organizaciones intergubernamentales, publicidad de las conclusiones alcanzadas, aspiración de movilizar a la ciudadanía con respecto a la reacción frente al tratamiento dado por los organismos gubernamentales a ciertas cuestiones, formulación de demandas reivindicativas, de propuestas de solución o de otras alternativas.

el hecho de que ciertas entidades no gubernamentales realizaran acciones cuyo contenido se superpone parcialmente con el que corresponde, en general, a los Estados en el marco del ejercicio de la protección diplomática para asegurar que un hecho internacionalmente ilícito en curso cese o bien obtenga reparación por su acaecimiento o ambos, cuando afecta a algún nacional suyo⁴⁴.

En puridad, podría indicarse que la *sociedad civil global* ha puesto en cuestión algunos aspectos fundamentales del sistema interestatal y de la economía global⁴⁵. Pianta y Marchetti inducen que, concretamente, ha planteado tres series de demandas políticas: “1) *demands to the state system for global democracy, human rights, and peace*; 2) *demands to the economic system for global economic justice*; and 3) *demands to both systems for global social justice and environmental sustainability*”⁴⁶. Estos expertos en cuestiones relativas a la sociedad civil han destacado a su vez que entre los desarrollos claves producidos en esta materia desde el último cambio de siglo sobresalen a su vez el establecimiento del *Foro Social Mundial* y la organización de *jornadas globales de acción*, con millones de participantes en manifestaciones y eventos en ciudades de todo el mundo, como las que tuvieron lugar contra la invasión y la guerra de Iraq en 2003⁴⁷.

En lo relativo a la incidencia sobre el resto de la sociedad civil y la ciudadanía, ha de señalarse que la acción que las ONG pueden hacer con respecto a la sociedad civil y a los ciudadanos –pese a la existencia de ciertos problemas de legitimidad relacionados con su representación en algunos casos– es trascendental. Las OSC pueden ofrecer, en virtud, entre otros factores, del pluralismo que brindan en cuanto a sus ámbitos de acción, un magnífico cauce para la participación *política* de muchos ciudadanos; entendiendo aquí la participación política en el sentido amplio empleado anteriormente, y que en ninguna medida resulta ajeno a las ONG. Se trata, por ende, de una posibilidad de intervención en los asuntos de la sociedad diferente a la que tiene lugar a través de los partidos políticos, y propiciada por la pérdida de espacio

⁴⁴ Es el caso de la demanda de medidas cautelares planteada ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos por *Center for Constitutional Rights, International Human Rights Clinic y Center for Justice and International Law*, el 25 de febrero de 2002.

⁴⁵ M. PIANTA y R. MARCHETTI, “The Global Justice Movements...”, *loc. cit.*, p. 31.

⁴⁶ *Ibíd.*, p. 31.

⁴⁷ *Ibíd.*, pp. 40 y 41.

por parte del poder político⁴⁸. En consecuencia, a los efectos del examen que nos ocupa, hay que tener en cuenta que existe un espacio fértil para que las ONG realicen una labor social muy útil, en cuanto medios de expresión y participación política⁴⁹.

2.4. La ayuda humanitaria, la cooperación al desarrollo y la prestación de ciertos servicios sociales *públicos*, así como la prevención y la mediación en conflictos

a) La ayuda humanitaria, la cooperación al desarrollo y la prestación de ciertos servicios sociales públicos

Aun partiendo de que la ayuda humanitaria y la cooperación al desarrollo constituyen realidades diferentes, con orígenes y ámbitos de actuación también distintos, cabe detectar múltiples ámbitos de convergencia. En este sentido, puede señalarse que la actuación de las ONG con frecuencia constituye uno de ellos.

⁴⁸ Sería absurdo reconducir a una única causa los factores que han generado un mayor involucramiento de las ONG en política o, si se prefiere, que han provocado la mayor intervención ciudadana en dicha esfera eligiendo precisamente a las OSC como el cauce de expresión de su voluntad en tal sentido. U. Beck aporta una argumentación convincente, en este orden de ideas (de hecho, predecía con pleno acierto el reforzamiento de ciertas tendencias, entre otras cosas, en 1986, año de edición de su espléndido libro sobre *La sociedad del riesgo*). Este autor, profesor de Sociología en la Universidad de Munich, explica cómo “si se concibe ese proceso de realización de los derechos fundamentales y de ciudadanía en todas sus fases en términos de *modernización* aparecen ya a primera vista aspectos paradójicos. La modernización política *quita poder y limita a la política y politiza la sociedad*”; (la letra cursiva pertenece en todos los casos al texto original); *La sociedad del riesgo (Hacia una nueva modernidad)*, (traducción de J. Navarro, D. Jiménez y M.R. Borrás, 1ª edición en castellano (publicado originalmente en alemán, en 1986), Paidós, Barcelona, 1998, p. 248.

En otras palabras: el poder pierde espacio, la política se despolitiza y el ciudadano se politiza. Luego, media una relación de causa-efecto entre tales sucesivas afirmaciones. Queda claro que se produce un cierto trasvase de esos elementos políticos que, en último término, se desplazan de un lugar a otro: dado que la política pierde parte de su espacio propio, la sociedad se politiza. A la sociedad van los componentes políticos que la misma política pierde. Y las ONG ofrecen uno de los cauces idóneos para la expresión de esa nueva politización.

⁴⁹ A título de muestra, entre todos los posibles, ya incontables, puede citarse el caso de la plataforma creada, a primeros de febrero de 2003, por Amnistía Internacional, Greenpeace, Intermón Oxfam y Médicos Sin Fronteras contra la intervención armada en Iraq, auspiciando, entre otras muchas acciones, la canalización del envío de correos electrónicos de los ciudadanos, directamente, a las autoridades gubernamentales a través de sus sitios web; véase *El País*, 6 de febrero de 2003, pp. 10 y 26.

Con respecto a la ayuda humanitaria, y dejando ahora fuera el análisis de la cuestión de hasta qué punto la acción humanitaria puede ser en muchas ocasiones un sustitutivo de la acción política, cabe indicar que el abanico de los cometidos humanitarios de las ONG se ha ido abriendo con los sucesivos escenarios de fondo, aportados sucesivamente tanto por la Guerra Fría como por la etapa posterior a su término. De hecho, se habla de que ya está aquí la cuarta generación de ONG de ayuda humanitaria. En efecto, la primera generación de ONG *humanitarias* eran organizaciones basadas en la fe y tradición cristianas de caridad y ayuda al prójimo. La segunda, se iniciaría en la segunda mitad del siglo XIX con el Movimiento internacional de la Cruz Roja. La tercera, llegaría con la entrada en acción de las organizaciones médicas del movimiento *sin fronteras*, que defienden el derecho / deber de injerencia humanitaria⁵⁰. Y la cuarta generación, casi recién llegada, se materializaría a través del despliegue de organizaciones *ad hoc*⁵¹.

En el mismo orden de ideas, ha de señalarse que la implicación de las ONG en la asistencia a refugiados en masa y en su repatriación ha sido cada vez más frecuente en los últimos años. Asimismo, la participación en las labores de reconstrucción de áreas devastadas por desastres naturales o conflictos armados, además de haberse incrementado también, se ha efectuado muchas veces por las ONG de forma protagonista. En cualquier caso, debe incidirse en la necesidad de que exista una buena coordinación. Por ello, cabe indicar que, si bien la reforma emprendida en 2005 en el ámbito de las NU ha quedado en poca cosa a estos efectos⁵², al menos desde un punto de vista general⁵³ sí existen, sin em-

⁵⁰ Cfr. Y. BEIBEDER, *Le rôle international des organisations non gouvernementales*, Bruylant / LGDJ, Bruxelles / Paris, 1992, p. 59.

⁵¹ K. WEST, *Agents of Altruism. The expansion of humanitarian NGOs in Rwanda and Afghanistan, Non-state Actors in International Law*, Politics and Governance Series, Ashgata Publishing, Hants / Burlington (England / USA), 2001, p. 220.

⁵² Si bien podría reconocerse que “el enfoque de *clusters*, la prorización de la respuesta y la planificación estratégica a nivel de CAP y CHAP han mejorado, especialmente cuando el enfoque se ha respaldado por un mecanismo de fondos comunes”; *Boletín IECAH*, núm. 3, mayo 2009.

⁵³ Véase el Informe del Grupo de Personas eminentes encargado de examinar la relación entre las Naciones Unidas y la sociedad civil; Documento A/58/817, de 11 de junio de 2004. En relación con ello, puede verse también M. ABAD CASTELOS, “El pluralismo como puente hacia el multilateralismo: el Informe del Grupo de personas eminentes encargado de examinar la relación entre las Naciones Unidas y la sociedad civil, de 2004”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, núm. 9, 2009 y *AGENDA ONU*, Núm. 7/2005, pp. 13-43; y L. PÉREZ-PRAT DURBÁN, “Las organizaciones no gubernamentales y el Derecho internacional humanitario” en C. RAMÓN CHORNET (ed.), *Derechos y libertades ante las nuevas amenazas a la seguridad global*, Tirant lo Blanch, Valencia, pp. 199-231.

bargo, cada vez más muestras de preocupación por esta cuestión de formas más específicas, a través, entre otras vías de los procesos de llamamientos consolidados inter-agencias⁵⁴. En todo caso, otro asunto a debate en estos últimos años, a decir verdad ciertamente polémico incluso en el terreno de la práctica entre los propios integrantes de las organizaciones no gubernamentales, ha sido el relativo a la neutralidad de su actuación. Debate que gira en torno a dos grandes opciones contrapuestas, esto es, considerar la neutralidad como necesaria e irreemplazable, o, por el contrario, como contraproducente y sustituible, al menos en ciertas situaciones⁵⁵. A este respecto, cabe señalar, al menos desde mi punto de vista, que es preciso que existan ambos tipos de organizaciones, esto es, tanto las que llevan a rajatabla el principio de neutralidad, como el CICR, como las que no, o que incluso profesan un cierto activismo o beligerancia, para denunciar violaciones o evitar la impunidad⁵⁶. La labor de ambas clases de organizaciones es ciertamente imprescindible y complementaria.

Fuera del estricto ámbito de la ayuda humanitaria de emergencia, ha de indicarse que el hecho de que las ONG que trabajan en el ámbito de la cooperación al desarrollo (ONGD) se hayan hecho cargo de ciertos servicios básicos, que pueden conectarse en gran medida con derechos fundamentales (como el acceso al agua potable, a la sanidad o a la educación) en Estados que se encuentran sumidos en una profunda situación de subdesarrollo provoca, entre otras muchas cuestiones, la necesidad de plantearse hasta qué punto estas or-

⁵⁴ También a título de muestra, las NU publicaban a principios de 2010 el *Iraq Humanitarian Action Plan (2010)*, que supone una continuación del proceso de llamamientos consolidados interagencias lanzado en 2008, como una estrategia humanitaria conjunta, elaborado por nueve Agencias de las NU, la Organización Internacional para las Migraciones y doce ONG que operan en el país; para más información, puede verse <http://www.ochaonline.un.org/HUMANITARIANAPPEAL>.

En otro orden de cosas, cabe dar cuenta de la nueva guía de herramientas de buenas prácticas para prevenir y detectar la corrupción en las operaciones humanitarias, hecha publicada por *Transparencia Internacional* en 2010; véase *Manual sobre la Prevención de la Corrupción en la Asistencia Humanitaria*, disponible en <http://www.transparency.org>.

⁵⁵ Resulta esclarecedor en este sentido el debate entablado entre Nicolas de Torrente, miembro de Médicos Sin Fronteras, y Paul O'Brien, de CARE: N. DE TORRENTE, "Humanitarian Action Under Attack: Reflections on the Iraq War", *Harvard Human Rights Journal*, vol. 17, 2004, pp. 1-29; y P. O'BRIEN, "Politicized Humanitarianism: A Response to Nicolas de Torrente", *Harvard Human Rights Journal*, vol. 17, 2004, pp. 31-39.

⁵⁶ Véase, M. ABAD CASTELOS, *¿Una alternativa solidaria frente a la barbarie? ... op. cit.*, pp. 127 y ss.

ganizaciones pueden colocarse en pie de igualdad con el Estado cuando se trata de responsabilizarse del ofrecimiento de un tipo de actuaciones como éstas, que el Derecho internacional ha impuesto sobre los Estados⁵⁷.

En el mismo orden de cosas, cabe añadir que los méritos que de manera preferente suelen reconocérseles, aún, a las ONG, sobre los que pueda tener cualquier otra entidad, son aquellos relacionados con su capacidad para alcanzar por medio de su actuación a las poblaciones más pobres y marginales y a las áreas más remotas, para promover la participación local y ejecutar proyectos en colaboración directa con los grupos beneficiarios, para trabajar con bajos costes o para tener capacidad de adaptación⁵⁸, pese a que también algunas de estas cualidades sean revisadas en el presente con relativa frecuencia por quedar, cuando menos, en suspenso, muchas veces por obra y gracia de condiciones impuestas por financiadores y por el avance de otras tendencias que afec-

⁵⁷ Para un desarrollo de esta cuestión, véase M. ABAD CASTELOS, *¿Una alternativa solidaria frente a la barbarie? ... op. cit.*, pp. 158 y ss.

A su vez, la doctrina se ha fijado básicamente en la pérdida de la legitimidad política por parte del Estado debido a la actuación en su lugar de las ONG (véase, por ejemplo, C. CANON LORGEN, "Dancing with the State: The Role of NGOs in Health Care and Health Policy", *Journal of International Development*, Vol. 10, 1998, pp. 323-339; pp. 329 y 330). En efecto, sólo a título ilustrativo, cabe señalar que se ha considerado probado por ejemplo el hecho de que las ONGD *consiguieran* erosionar la autoridad de Sudán al principio de la década de los años noventa, siendo un Estado ya muy débil, "(...) no por organizar a la sociedad civil frente o contra el Estado, sino por convertirse en eficaces sustitutos de la administración estatal" (T. TVEDT, "NGOs role at 'the end of history': Norwegian policy and the new paradigm", *Forum for Development Studies*, núm. 1-2, 1994).

Nada puede impedir, además, que el Estado se resienta, entre otras razones, por el hecho de que, con frecuencia, sea desoído en el diálogo establecido entre los financiadores (cuando éstos son Instituciones financieras internacionales o terceros Estados) y las ONGD que van a ofrecer, en último término, ciertas prestaciones sociales tan básicas como aquéllas a las que nos estamos refiriendo ahora (un diálogo, sobre cuyo carácter irreemplazable ya alertaba la OCDE en 1988; véase OECD, *Voluntary Aid for Development: The Role of Non-Governmental Organisations*, OECD, Paris, 1988, p. 35). Se han expuesto igualmente otra serie de inconvenientes prácticos, nacidos de la combinación del debilitamiento del Estado y de la expansión de las ONG, como los que tienen que ver con el surgimiento de mayores disparidades regionales en el ofrecimiento de servicios sociales o del riesgo vinculado de su duplicación y de su falta de sostenibilidad.

⁵⁸ Puede verse, entre muchas citas posibles, M. RIDDELL y M. ROBINSON, "The impact of NGO poverty alleviation projects: results of the case study evaluations", *O.D.I. Working Paper*; núm. 68, London, 1992; U.N.D.P., *Human Development Report*, Oxford University Press, Oxford, 1993.

tan a las ONG, como puede ser su tendencia hacia la profesionalización. Mientras, otros atributos diferenciales que siempre se habían identificado en ellas, como su capacidad para ser innovadoras, experimentadoras o flexibles, han comenzado, en cambio, a serles negados de manera más rotunda.

Junto a ello, y a pesar de que la labor de las ONGD sea extremadamente valiosa en situaciones de emergencia, al ser capaces de operar en ausencia de infraestructuras estatales que funcionen adecuadamente, se ha estimado que su fortaleza se convierte a veces en su principal debilidad, por comportarse en muchos casos como actores privados independientes que vienen y van, generalmente sin asumir responsabilidades ante las poblaciones beneficiarias de su asistencia (aunque sí las asuman, claro está, respecto de los donantes)⁵⁹. Además, el hecho de que los servicios que proveen se subordinen en gran medida recursos internacionales convierte también a su acción en dependiente de que ciertos integrantes de la Sociedad internacional mantengan el interés en su actividad⁶⁰. Y, aún más, el dato de que el desarrollo de la sociedad civil local se resienta, como hemos visto, a veces *por culpa* de su actividad, o de que al menos no se vea fortalecida en un grado deseable, puede llevar a preguntarse en términos abstractos por dónde podrán o habrán de situarse los “límites de la *privatización*”⁶¹.

Teniendo en cuenta todo ello, y partiendo, obviamente, de la necesidad de aumentar las actuaciones públicas, pues es obvio que dista de ser una situación ideal el que sean las ONGD quienes se estén ocupando de la cobertura de las necesidades más básicas de considerables poblaciones, cabe asumir que, tal y como están las cosas, en muchos casos su actuación se ha convertido en la práctica en la solución menos mala en términos inmediatos, aunque ello socave la legitimidad y mine las competencias del Estado, y, por ende, hipoteque su capacidad de reacción de cara al futuro⁶². Además, no se puede negar que las circunstancias de desgarró por las que atraviesan una serie de Estados no son coyunturales, sino estructurales, y a menudo, no cabe otro imperativo que ac-

⁵⁹ C. STAHN, “NGOs and International Peacekeeping: Issues, Prospects and Lessons learned”, *Zeitschrift für Ausländisches Öffentliches Recht und Völkerrecht* (Heidelberg Journal of International Law), vol. 61, núm. 2-3, 2001, pp. 379-401; p. 401.

⁶⁰ *Ibíd.*

⁶¹ *Ibíd.*

⁶² En palabras de C. Cannon Lorgen, “Northern NGOs have been involved in service sectors since they began to work in Sub-Saharan Africa. The gaps or holes are simply growing wider, and it has become more difficult for NGOs to say no”; C. CANNON LORGEN, “Dancing with the State: The Role of NGOs...”, *Journal of International Development...* 1998, *loc. cit.*, p. 335.

tuar⁶³. No parece oportuno, en consecuencia, hablar de una acotación temporal tajante, previa a la presencia y actuación que vayan a desplegar las ONGD; ni tampoco parece factible que éstas se retiren pasado un plazo; ni, en definitiva, cabe tratar estos casos como crisis a breve término, porque no es así. Con todo, ha de advertirse que esta expansión de las ONG no sólo se produce en el territorio de los Estados subdesarrollados. No ha de ocultarse que, al margen de esa nueva caridad para con los países pobres, que absorbe la mayor parte de la expansión de la acción de las ONGD, también cabe advertir un incremento en la asunción de *competencias* por las ONG incluso en los Estados desarrollados; algo que se debe, entre otras causas, a la crisis del Estado de bienestar y al retroceso del Estado social, situación, por otra parte, más agravada debido al contexto actual de crisis económica que se vive en no pocos países desde 2008.

b) *La prevención y la mediación en conflictos*

La intervención de las ONG en tareas política y jurídicamente reservadas hasta ahora al Estado o a entidades gubernamentales, como pueden ser el ejercicio de funciones de representación de pueblos o de comunidades a la hora de negociar un alto al fuego entre facciones combatientes, también plantea múltiples cuestiones con respecto a la intervención en un '*macronivel*' del proceso de consecución de la paz y de solución de conflictos⁶⁴, que cabe vincular a la celebración de *acuerdos internacionales* con Estados o con otros actores por parte de actores humanitarios. Todo ello plantea arduos problemas, pero también valiosas oportunidades.

Las ONG pueden ayudar en gran medida a la realización de cometidos relacionados, inmediata o mediatamente, con la prevención de conflictos, como los que, siguiendo a Edwards, Hulme y Wallace, se proponen a continuación: intentar el logro de una influencia sobre los gobiernos nacionales de cara a que éstos adopten políticas exteriores basadas en consideraciones que vayan más allá de las puramente *realistas*, para dar paso también a las de tipo *ético*; examinar las formas

⁶³ Puede verse apuntada la necesidad de actuación, entre otros, en Comité Internacional de la Cruz Roja, "Los conflictos armados relacionados con la desintegración de las estructuras del Estado", *Documento Preparatorio para la Primera Reunión Periódica sobre el Derecho Internacional Humanitario*, Ginebra, 19-23 de enero de 1998 y J. G. GROS, "Towards a taxonomy of failed States in the New World Order: decaying Somalia, Rwanda and Haiti", *Third World Quarterly*, vol. 17, núm. 3, 1996.

⁶⁴ Utilizando la expresión empleada por M. EDWARDS, D. HULME y T. WALLACE, "NGOs in a global future: marrying local delivery...", *Public Administration and Development...* 1999, *loc. cit.*, p. 128.

a través de las cuales las Naciones Unidas podrían recuperar su credibilidad y desarrollar la capacidad de comprometerse en el mantenimiento de la paz de modo efectivo; explorar estrategias mediante las que la sociedad civil, tanto en el plano nacional como global, pudiera avanzar con respecto a lo que constituye su respuesta actual en complejas situaciones de emergencia política, a fin de conseguir que los gobiernos se movilizan reaccionando tempranamente ante conflictos emergentes, que se encuentran en el inicio de su potencial ciclo vital, al contrario de lo que suele constituirse en regla actualmente ('too little, too late'); e inspeccionar el ámbito privado para detectar quiénes ganan en las *economías de guerra*, puesto que en muchos casos, podría eliminarse o rebajarse el juego de los intereses mercantiles, que, en algunos casos aparecen a la vista de todos y que, en otros, se encuentran más escondidos⁶⁵. Parecen de oportuna mención en esta sede los intereses económicos privados que existen tras la fabricación de cualquier tipo de armamento o tras la explotación de determinados recursos naturales que se encuentran en países en conflicto, como es el caso de los diamantes en Sierra Leona⁶⁶; de la madera en Liberia; o del coltán, la casiterita o el germanio, abundantes en algún país como la República Democrática del Congo⁶⁷.

⁶⁵ Éstas y otras ensayables líneas de acción, como la supervisión de la efectividad de las fuerzas regionales de mantenimiento de la paz, para así valorar en qué casos suponen un pretexto de Estados desarrollados para evitar una acción –militar– de mayor implicación, pueden verse en M. EDWARDS, D. HULME y T. WALLACE, "NGOs in a global future: marrying local delivery...", *Public Administration and Development...* 1999, *loc. cit.*, pp. 128 y 129.

⁶⁶ Véanse, a título de ejemplo, la Declaración adoptada sin votación en el seno de la Asamblea General, sobre "El papel de los diamantes en el fomento de los conflictos: romper el vínculo entre el comercio ilícito de diamantes en bruto y los conflictos armados, a fin de contribuir a la prevención y la solución de los conflictos", A/RES/56/263.

⁶⁷ Que han sido denominados "minerales de última generación", por ser utilizados en los países más desarrollados para la fabricación de bienes considerados *básicos* por sus poblaciones, como teléfonos móviles, *airbags* para los automóviles, ordenadores o juguetes electrónicos; véase Manos Unidas, "República Democrática del Congo: los minerales de la discordia", *Agenda 2002*; <http://www.manosunidas.org>. Los motivos económicos, aunque sea *sólo* de modo parcial, pueden detectarse en otros muchos conflictos; en algunos de forma más reciente, como es el caso de Sudán, tras el descubrimiento de petróleo en el sudoeste del país.

Una coalición de ONG europeas ha venido auspiciando una campaña en los últimos años, abogando por la idea de conseguir un embargo temporal sobre el comercio del coltán y de otros recursos naturales que proceden de los territorios ocupados de la República Democrática del Congo y de los Estados implicados en este conflicto armado (<http://www.aela.org>). Entre las últimas sanciones impuestas a través de Resoluciones del CSNU, pueden destacarse precisamente las que incorporan medidas para impedir que ningún Estado importe diamantes en bruto de países en conflicto como Costa de Marfil. Véanse a estos efectos, la Resolución 1643 (2005) y la 1893 (2009).

La verdad es que la actividad de las ONG en materia de prevención de conflictos ha comenzado a proliferar y, consiguientemente, también ha comenzado a despertar una lógica atención, doctrinal y de las propias ONG, al menos de algunas. Entre estas organizaciones, pueden citarse nombres como los siguientes: *Centre for Conflict Resolution*, *European Conference for Peacemaking and Conflict Resolution*, *International Alert*, *International Crisis Group*, *Search for Common Ground* o el *Centro Internacional de Toledo para la Paz*.

Si el lector visita los sitios web de estas organizaciones y observa la información que aparece disponible en ellos, podrá hacerse una buena idea de cuáles son las principales cuestiones tenidas en cuenta. Pese a que cada una de ellas manifieste una inquietud más intensa por determinados aspectos, hay unas preocupaciones que parecen comunes a todas. En general, los siguientes temas son erigidos en objeto de atención primordial: las causas de los conflictos y la violencia; las medidas para fomentar la tolerancia y el diálogo; el potencial y las múltiples estrategias inherentes a la mediación; la importancia de contar con el consentimiento de las partes de la controversia, a la hora de que se produzca cualquier intento de participar en su arreglo por un tercero; la necesidad de que las funciones de *mediación*, *asesoramiento* y *coerción* se mantengan separadas; formas de abordar positivamente el tratamiento de la situación de los inmigrantes y de los refugiados; la posible aportación del sector privado económico; los fracasos de la mediación internacional en los conflictos armados internos; la reintegración social de los jóvenes marginados; las posibles funciones que pueden desempeñar los medios de comunicación; la relación de las cuestiones medioambientales con los conflictos y un largo etcétera.

En definitiva, la idea de cooperación subyace, cuando no se manifiesta de forma estelar, en el entorno constituido por los principios y propósitos estructurales de este tipo de ONG. La misión que se anuncia en la portada del sitio web de *Search for Common Ground* es “transformar el modo en que los individuos, las organizaciones y los gobiernos tratan de resolver los conflictos, de modo que se alejen los entendimientos que ahondan en la confrontación y se busquen soluciones cooperadoras”. SFCG estableció en 2003 una “Institutional Learning and Research Division” para medir y fortalecer su efectividad y para maximizar su impacto⁶⁸. A su vez, *International Alert* parte de que las soluciones a largo plazo exigen que sean muchos los actores que hayan de ser incorporados en la formulación y en el desarrollo práctico del diálogo. Partiendo de la premisa de que la

⁶⁸ Puede consultarse en <http://www.sfcg.org>.

paz se asienta sobre los pilares de la seguridad y la justicia, y de que nunca puede depender de acciones coercitivas o de la amenaza del uso de la fuerza, concluye que es necesario transformar las disfunciones que sufren las relaciones sociales. Pero se habría de asumir que el necesario diálogo requerirá “expert facilitation and take place at many different social levels”⁶⁹.

La práctica nos muestra tal multiplicación de ejemplos de participación de las, ONG de la clase que estamos examinando en escenarios internacionales que es difícil decidir qué criterios manejar para efectuar una selección. Por ello, empleando cierta retrospectiva, pueden citarse casos como el hecho de que en Etiopía las ONG hayan intervenido varias veces, ya desde los años noventa, en la negociación de compromisos de alto al fuego entre combatientes⁷⁰; de que algunas ONG se hayan ocupado en los años noventa, de conducir diálogos no oficiales entre los líderes de cada frente en el enclave de Nagorno-Karabaj, disputado por armenios y azeríes⁷¹; de que en Bosnia-Herzegovina las ONG tuvieran una significativa intervención en el proceso democratizador iniciado al terminar la guerra (sin ahondar ahora en sus actividades durante los conflictos armados que asolaron la región)⁷²; o de que la Comunidad de San Egidio haya *gestionado la paz* entre maoístas y monárquicos en Nepal en el año 2008. Lo cierto es que en los momentos presentes cabe encontrar muchas más posibles pruebas de esta actividad, consultando cualquiera de los Sitios Web de estas organizaciones. Así, por ejemplo, el de *Search for Common Ground* nos muestra más de veinte Programas *regionales y por países*⁷³. Tales Programas tienen diferentes finalidades, que van desde la contribución a la estabilidad y a reducir el potencial de conflictos violentos, pasando por la promo-

⁶⁹ En <http://www.international-alert.org>. *International Alert* trabaja en más de veinte países (en los Grandes Lagos, África Occidental, Cáucaso, Región Andina, Sudamérica y Sur de Asia).

⁷⁰ Véanse las referencias también efectuadas por J. WHITMAN and D. POCKOCK (eds.), *After Rwanda. The Coordination of United Nations Humanitarian Assistance*, Macmillan, Basingstoke / London, 1996, p. 197.

⁷¹ A través, por ejemplo, de la *Foundation for Global Community*, con sede en California.

⁷² ONG como *Center for Non Violent Action* o *National Democratic Institut of International Affairs* (NDI) realizaron programas de formación sobre acción no violenta, dirigidos a los residentes en el territorio del nuevo Estado.

⁷³ Están aplicándose actualmente, entre otros países, en Angola, Burundi, Costa de Marfil, EEUU, EEUU-Irán, República Democrática del Congo, Guinea, Indonesia, Jerusalén, Kosovo, Liberia, Líbano, Macedonia, Marruecos, Nepal, Nigeria, Pakistán, República Democrática del Congo, Ruanda, Sierra Leona, Timor Oriental y Ucrania.

ción de procesos electorales pacíficos, hasta el apoyo a procesos de paz, particularmente a las poblaciones afectadas por conflictos y la consolidación de la paz y la reconciliación nacional.

Cabe destacar, igualmente, el hecho de que este tipo de acción ha llegado a ser no sólo percibida, sino alentada desde el ámbito institucional, interno⁷⁴ e internacional⁷⁵. En este último sentido, debe señalarse que el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas ha asumido alguna iniciativa en relación con el papel que pueden llegar a desempeñar las ONG en materia de prevención de conflictos⁷⁶. Aunque sea evidente que dicho tipo de acciones son insuficientes y que, además, siempre están politizadas y a menudo sujetas al juego de una actuación con doble rasero, no por ello dejan de ser apropiadas en los casos en los que se adoptan⁷⁷.

⁷⁴ Alicia Cebada destaca el provecho resultante del Programa puesto en marcha en Alemania a estos efectos. El *Civil Peace Service* (CPS) se encarga de financiar precisamente los proyectos realizados por entidades de la sociedad civil con experiencia en este sector, desde 1999; A. CEBADA ROMERO, "La construcción descentralizada de la paz: Una muestra de la fortaleza creciente de la sociedad civil"; *Estados y Organizaciones internacionales ante las nuevas crisis globales*, XXIII Jornadas ordinarias de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales -AEPDIRI-, celebradas en La Rioja, 10-12 de septiembre de 2009, J. MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES (Coordinador), Madrid, 2010, p pp. 523-533; p. 533.

⁷⁵ En esta línea, la contribución de las ONG en la supervisión de acuerdos internacionales o en la activación de mecanismos de alerta temprana de conflictos se ha destacado hasta el punto de que estas actividades se han integrado en la propia aproximación conceptual a las ONG que efectúa el Departamento de Información Pública de las Naciones Unidas (puede comprobarse en el sitio web ya citado: <http://www.un.org/dpi/ngosection>).

⁷⁶ En realidad, el Consejo de Seguridad ha insistido más en la expresión de una inquietud de esta índole a raíz de que el Secretario General de la Organización elaborase un Informe sobre dicha cuestión; véase Informe del Consejo de Seguridad, *Asamblea General, Documentos Oficiales*, Quincuagésimo sexto período de sesiones, Suplemento N°2, (A/56/2); en particular, p. 592.

⁷⁷ A su vez, debe señalarse que entre los obstáculos más significativos con los cuales se topan las ONG y que tienen que *aprender* a superar de distinto modo, se encuentran los siguientes. En primer lugar, ha de incidirse en la propia esencia de su ser. Al tener una naturaleza no gubernamental, las ONG carecen del poder o de la capacidad necesaria para *hacer cumplir* el contenido de las decisiones alcanzadas por ellas o para influir realmente en los procesos de paz, de carácter primordialmente oficial y público. En segundo lugar, su dependencia económica de los donantes constituye otro *handicap*. La procedencia de los fondos provoca que, en ocasiones, los objetivos de ciertas ONG vengan más impuestos por sus financiadores, que

3. LA CONTRIBUCIÓN DE LAS ONG A LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS A TRAVÉS DE SU INCIDENCIA EN LA FORMACIÓN Y LA APLICACIÓN DEL DERECHO INTERNACIONAL

3.1. A través de su aportación a la formación del Derecho internacional

Para comenzar, es necesario tener en cuenta que las ONG ocupan un lugar importante en la aportación a la entrada y arraigo de nuevos valores en la sociedad. Está contrastado, en efecto, el influjo ejercido por las ONG en los primeros estadios de generación normativa. De hecho, esta influencia se viene produciendo principalmente en el ámbito relativo a los derechos humanos en sentido estricto, aunque también en el de la protección del medioambiente. Cabe así resaltar su influencia en el progreso de la situación vivida por los pueblos indígenas, la abolición de la pena de muerte⁷⁸, la tortura⁷⁹, el *apartheid*⁸⁰ o las desaparicio-

basados en su propio análisis racional de los fines que realmente desean perseguir, así como de los problemas que quieren resolver. En tercer lugar, otra dificultad con la que se encuentran una serie de ONG estriba en su conexión gubernamental. Razón que conlleva que aquellas que se encuentren vinculadas por tal relación experimenten las mismas contrariedades que, según veíamos unas líneas más arriba, suelen padecer las Organizaciones internacionales de carácter gubernamental. Estos tres inconvenientes apuntados son referidos por A. BAIRD, "Learning partnerships and knowledge-sharing among NGOs in international conflict resolution", *Associations Transnationales*, vol. 6, 2001, pp. 282-288; pp. 283-285.

⁷⁸ H. HANNUM, "Implementing Human Rights: An overview of NGOs Strategies and available Procedures", *Guide to International Human Rights Practice*, Third Edition, Edited by H. Hannum, Transnational Publishers, Inc., New York, 1999; VVAA, *The UN Human Rights Treaty System in the 21st Century*, Edited by A.F. Bayefsky, Kluwer Law International, The Hague / London / Boston, 2000; D. WEOSSBRODT, "The Role of International Nongovernmental Organizations in the Implementation of Human Rights", *Texas International Law Journal*, vol. 12, 1977, pp. 293-320.

⁷⁹ Véase "A new role for Non-Governmental Organizations in Human Rights. A case study of Non-Governmental participation in the development of international norms on torture", A. CASSESE, STIJHOFF & NOORDHOFF (ed.), *UN Law Fundamental Rights. Two Topics in International Law*, Alphen ann den Rijn, The Netherlands, 1979, pp. 197-210; E. SOTTAS, "A Non-Governmental Organization Perspective of the United Nations' Approach to Children and Torture"; Geraldine Van Bueren (ed.), *Childhood Abused. Protecting Children against Torture, Cruel, Inhuman and Degrading Treatment and Punishment*, Programme on International Rights of the Child, Ashgate Publishing Limited / Dartmouth Publishing Company Limited, England / USA, 1998, pp. 139-153..

⁸⁰ En relación con el papel ejercido por las ONG con respecto al *apartheid*, véase "Reaffirming faith in the dignity of each human being: the United Nations, NGOs, and Apartheid", *Fordham International Law Journal*, vol. 19, núm. 4, April 1996, pp. 1464-1541; A. ARTUCIO, "The Role of the NGOs in the Battle against Discrimination", *Review of the International Commission of Jurists*, núm. 53, December, 1994, pp. 35-49.

nes forzadas⁸¹. Asimismo, puede entresacarse su importante papel en la comprensión por la opinión pública de los efectos desproporcionados de ciertas armas que no respetan el principio de distinción y que causan males superfluos e innecesarios. Igualmente, cabe destacar, entre otros muchos posibles ejemplos, su papel en la sensibilización ciudadana ante el problema del agujero en la capa de ozono o de las amenazas para la biodiversidad. Su actuación ha sido clave, en este sentido, para facilitar la comprensión de problemas con un contenido científico y para lograr la cobertura de los medios de comunicación. Todo ello ha facilitado a su vez que esas y otras cuestiones se consideraran maduras para estar sujetas a una regulación jurídica⁸².

Sin duda el proceso de influencia más llamativo es el que tiene lugar con respecto a la conclusión de tratados internacionales, gracias en gran medida a un complejo multilateralismo presente, si no en la mesa de negociaciones, sí en el marco, más amplio, de su celebración⁸³. También se ha hablado, incluso en el lenguaje diplomático corriente, de *diplomacia abierta o pública* en tal sentido, queriendo designar esta nueva realidad en que más actores, diferentes a los estatales, tienen cabida en alguna etapa del proceso de elaboración convencional, aunque sea distante ya de la acepción originaria de la expresión, que hacía referencia, a partir de los Catorce Puntos del Presidente Wilson, a la actuación opuesta a la conclusión de pactos o acuerdos secretos⁸⁴.

⁸¹ J. DONNELLY, *International Human Rights*, Westview Press, Colorado (USA), 1998, pp. 43 y ss.

⁸² Sobre ello, véase S. O. ANDERSEN y K. M. SARMA, "Environmental NGOs, the ozone layer and the Montreal Protocol", *Protecting the ozone layer: The United Nations History*, UNEP, UK, 2002, pp. 323 y ss.

⁸³ Puede verse R. O'BRIEN, "Complex Multilateralism: The Global Economic Institutions and Global Social Movements Nexus", (paper), *Conference on Non-State Actors and Authority in the Global System*, November 1st, 1997, University of Warwick.

⁸⁴ La "nueva diplomacia multilateral" se caracteriza, en cualquier caso, como certeramente describe Pérez-Prat, por cinco rasgos distintivos: en primer lugar, "se trata de procesos protagonizados por potencias medianas y pequeñas". Éstas son, de hecho, las que propulsaron la negociación de tratados como la Convención contra las minas antipersonales y el tratado por el que se establece el Estatuto de la Corte Penal Internacional, precisamente las Convenciones que el autor toma como referencias para realizar esta caracterización (países como Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Irlanda, Noruega o Suiza); en segundo lugar, se produce una estrecha conexión con ONG coaligadas; en tercer lugar, destaca el *modo* de articulación (más que la intensidad u otro carácter) del esfuerzo participativo, esto es, "la constitución de amplias coaliciones" posibilitando "el desempeño de las organizaciones de la sociedad civil como un único actor", pese a la intervención en ocasiones, como en los casos de estos dos tratados,

Se ha advertido en esta línea un potencial normativo importante en la acción de los denominados *global justice movements*, que han emergido a partir del principio del presente siglo, contando con un punto de referencia fundamental en la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas, en el año 2000, cuyo documento final ha inspirado a estos movimientos en los años siguientes⁸⁵. Temas como la paz, el desarme, la globalización, la justicia, la equidad y la democracia, que no habían sido incluidos en las Cumbres precedentes o en las agendas de los principales eventos de la sociedad civil global, ocuparon entonces un lugar central en el documento final⁸⁶. Debe tenerse en cuenta, asimismo, que las *redes transnacionales* se han convertido en actores clave⁸⁷. Sobra decir al mismo tiempo que la globalización tecnológica le ha venido como anillo al dedo a la sociedad civil, potenciando su capacidad de actuación⁸⁸. Cada investigador tendrá en mente la influencia concreta que las ONG puedan tener en los sectores específicos del Derecho internacional que tiene como líneas de trabajo.

de un "número superior al millar de ONG". En cuarto lugar, "el abandono de la regla del consenso como principio aplicable al proceso decisorio", de modo que recurriendo a la regla de una mayoría se evita que los países opuestos puedan ejercer un veto sobre el avance de las negociaciones". Y, por último, en quinto lugar, también con el acento puesto en los dos tratados citados, "no debe ignorarse que otra de las cuestiones que lubricaron y facilitaron los procesos y, a la postre, permitieron su éxito, fue la alta sensibilidad que para la opinión pública internacional y para las opiniones públicas nacionales de los diferentes países despertaron los temas a abordar en ambas Conferencias"; L. PÉREZ-PRAT DURBÁN, "Actores no estatales en la creación y aplicación del Derecho Internacional" en V. ABELLÁN HONRUBIA y J. Bonet Pérez (dirs.), *La incidencia de la mundialización en la formación y aplicación del Derecho Internacional Público*, Bosch, Barcelona, 2008, pp. 19-38; pp. 29-31.

⁸⁵ M. PIANTA y R. MARCHETTI, "The Global Justice Movements...", *loc. cit.*, p. 39.

⁸⁶ *Ibíd.*, p. 39.

⁸⁷ "(...) with a major role in terms of aggregation of social forces, development of common identities and visions, formulation of campaign strategies, and implementation of political struggles. In the last decades, transnational networks have been major advocates in the promotion of normative change in society, though they have also carried out alternative practices (such as fair trade or solidarity work) that are largely separate from the spheres of global politics and the global economy"; *ibíd.*, p. 44.

⁸⁸ Entre estas nuevas tendencias, ha de destacarse el recurso frecuente a las coaliciones o redes de ONG de carácter transnacional, que, como ha expresado X. Pons, "a la par que multiplican su capacidad de influencia, mitigan las posibilidades de su instrumentalización". Se trata además, como explica el mismo autor, de una fórmula que se está demostrando efectiva para hacer frente a situaciones problemáticas en lo que atañe a la financiación, ya que "la actuación coordinada las lleva a verse ante sus propios espejos y a adoptar y extender buenas prácticas de gobernanza y financiación"; X. PONS RAFOLS, "Las Organizaciones no Gubernamentales y el Derecho Internacional...", *La incidencia de la mundialización en la formación y aplicación...* *loc. cit.*, pp. 53 y 57.

Incluso es probable que haya percibido un aumento de su actividad, y aun de su ascendencia en los últimos años. Lo cierto es que ésta se ha producido fundamentalmente en particular en materia de derechos humanos, Derecho internacional humanitario, medio ambiente y algunas áreas conexas⁸⁹.

En el ámbito que en este artículo nos ocupa, esto es, el de los derechos humanos, es destacable el papel desempeñado por muchas ONG, que ha llegado a tener repercusiones normativas. Para empezar, la influencia de organizaciones como *Amnistía Internacional* en lo relativo a la evolución habida en aspectos como la pena de muerte está bien documentada. También parece reconocida la ascendencia ejercida por entidades como el *Congreso Judío Mundial*, *Cáritas*, *Unión Interparlamentaria*, *International Union for Child Welfare* o la *Liga de las Sociedades de la Cruz Roja* sobre algunos aspectos de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, adoptada en Ginebra, en 1951⁹⁰. De igual modo, puede destacarse el importante papel que desempeñó el *Comité Internacional de la Cruz Roja* a la hora de preparar los proyectos que sirvieron de base de trabajo a la *Conferencia Diplomática para la Reafirmación y Desarrollo del Derecho Internacional Humanitario*, celebrada en Ginebra, entre los años 1974 y 1977. También es entresacable el caso del *Comité Suizo contra la tortura*, como entidad no gubernamental influyente a la hora de iniciar y promover el Convenio europeo contra la tortura adoptado en el marco del Consejo de Europa⁹¹. Asimismo, puede destacarse también la labor de Organizaciones como la *Comisión Internacional de Juristas*, nacida en 1952 y que tiene su sede central radicada en Ginebra⁹².

⁸⁹ De todas formas, como expresa Pérez-Prat, “podría decirse que en la actualidad no hay un ámbito internacional que escape de su interés. Hasta en los más insospechados marcos parece n las ONG haber contribuido a crear espacios en los que se solicita su colaboración, hasta en algunos ámbitos de irrefragable estatalidad han asomado su presencia”; L. PÉREZ-PRAT DURBÁN, *Sociedad civil y Derecho internacional... op.cit.*, p. 47.

⁹⁰ Al respecto, puede consultarse A/CONF.2/SR.2, p. 24; A/CONF.2/SR.10, pp. 5-6; A/CONF.2/SR.14; p. 6; A/CONF.2/SR.15, pp. 4-5; A/CONF.2/SR.19, p. 5; A/CONF.2/SR.19; pp. 26-27; A/CONF.2/NGO/5, pp. 1-2; A/CONF.2/NGO/7, p. 2; A/CONF.2/NGO/9, p. 1.

Puede verse también C.M.E. NCHAMA, “The role of the non-governmental organizations in the promotion and protection of human rights”, *Bulletin of Human Rights*, vol. 90/1, 1991 (II. The Role of Non-Governmental Organizations); pp. 50-83; en especial, pp. 75 y ss.

⁹¹ Tanto este ejemplo como el anterior son reseñados por J. A. CARRILLO SALCEDO, en su *Curso de Derecho Internacional Público*, Tecnos, Madrid, 2000, pp. 35 y 36.

⁹² Véase *La Commission Internationale de Juristes. Ses objectifs, son organisation et ses activités*, Genève, 1984.

La *Comisión Internacional de Juristas*, gracias en gran medida a su pericia técnica ha podido desempeñar un papel especialmente importante a la hora de identificar lagunas en el ordenamiento jurídico internacional, en todo el sector relativo al Derecho internacional de los derechos humanos y a cuestiones concomitantes, y de sensibilizar a los actores gubernamentales y no gubernamentales del orden internacional para hacer progresar el ordenamiento jurídico⁹³. El contenido de muchos de sus *proyectos de Convenciones* o de *Declaraciones* cuenta con el éxito de haberse tenido en cuenta en instrumentos concretos, muchos de ellos de índole normativa. Así, parece probada su influencia, por ejemplo, en la promoción de la Convención europea contra la tortura, en el primer instrumento internacional sobre la independencia del poder judicial⁹⁴ o en la *Carta Africana de los derechos del hombre y de los pueblos*, adoptada en Nairobi en 1981, por la Asamblea de la, entonces, Organización de la Unidad Africana, antes de convertirse en la Unión Africana⁹⁵. También puede entresacarse la labor que la misma organización ha venido desplegando con el objeto de lograr la abolición de los tribunales militares para el conocimiento de los casos que desborden el ejercicio de una jurisdicción genuinamente castrense, sobre todo tras la tendencia encabezada por Estados Unidos a partir del 11 de Septiembre de 2001, de emplear la justicia militar en el combate contra el terrorismo⁹⁶.

⁹³ Cfr. Y. BEIGBEDER, *Le Rôle International des Organisations Non Gouvernementales*, Bruylant / L.G.D.J., Bruxelles / Paris, 1992; p. 125.

⁹⁴ Al respecto, véase N. MacDERMOT (Secretario General de la Comisión Internacional de Juristas), "The Role of NGOs in human rights standard-setting", *Bulletin of Human Rights*, vol. 90/1, 1991 (II. The Role of Non-Governmental Organizations); pp. 42-49; p. 42. El mismo representante de la Comisión Internacional de Juristas entresacaba a su vez otras influencias probadas, como sería el caso de la ejercida sobre la reforma del Derecho japonés en materia de discapacidad.

⁹⁵ Véase H. TOLLEY, "ICJ Strategies for Human Rights Standard Setting", *Human Rights Quarterly*, Vol. 11, 1989, pp. 583 y ss.; C.E. WELCH, *Protecting Human Rights in Africa: Roles and Strategies of Non-Governmental Organisations*, U.P., Pennsylvania (Philadelphia), 1995 y "Statistical Issues in the Field of Human Rights: Introduction", *Human Rights Quarterly*, Vol. 8, 1986, pp. 551 y ss.

⁹⁶ Al mismo tiempo, deben destacarse, a nuestro juicio, los esfuerzos que desde hace ya más de una década viene desplegando esta misma organización, al insistir de modo reiterado en la necesaria vinculación entre las compañías multinacionales y la protección de los derechos humanos, para proteger a estos últimos en el contexto de la globalización, y al propiciar el seguimiento de ciertas claves de actuación, que, entre otras metas, se proponen el aumento de la conciencia y preocupación de las empresas transnacionales por el respeto de los derechos humanos, como un prerequisite para el *éxito comercial sostenible*. En esta dirección, puede consultarse "Human Rights in the context of Globalization" (Economic, social and cultural rights: written statement; submitted by the International Commission of Jurists), UN, 29 Jan. 1999; Doc. E/CN.4/1999/NGO/48.

Además de todo ello, ha de tenerse en cuenta que durante el transcurso de un proceso de celebración convencional, es resaltable la existencia de numerosos instantes y modos a través de los cuales las ONG pueden dejar su impronta. Piénsese como ejemplo en el hecho de que se acrediten miembros de ONG como asesores o integrantes de las delegaciones gubernamentales en la negociación de tratados internacionales. En esta dirección, y a causa de que los pequeños Estados no siempre pueden permitirse el envío de una nutrida delegación para participar en las sesiones negociadoras de proyectos de Convenciones internacionales, no es ya infrecuente contemplar cómo miembros o ex miembros de ONG pasan a formar parte de las delegaciones nacionales. Piénsese, igualmente, en la participación de las ONG en la presentación de propuestas concretas o en la importancia de presionar para conseguir compromisos entre negociadores⁹⁷; en la fuerza de su empuje para lograr la adopción de algún instrumento⁹⁸; y, también, en la eficacia de su presión para conseguir la ratificación de nuevos tratados. En este último sentido, se ha puesto de relieve, por ejemplo, cómo las ONG nacionales han resultado ser los actores más eficaces cuando se ha tratado de lograr la ratificación de Convenciones internacionales de la Organización Internacional del Trabajo⁹⁹. En

⁹⁷ La presentación de sugerencias concretas puede hacerse de forma más o menos directa; a veces, casi de manera *encubierta*. En cualquier caso, supone una actividad de asesoramiento que resulta especialmente útil para los países menos avanzados. Sin ir más lejos en la Cumbre que la OMC mantuvo en Cancún, en septiembre de 2003, se llegó a estimar que una ONG como Oxfam se erigió “en una especie de negociador en la sombra”. Tanto es así, que algunos representantes estatales llegaron a endosar sus posiciones. Por ejemplo, el ministro de Comercio de Camboya alegaba, en este sentido, que su posición sobre la cuestión debatida era la misma “que figura en el documento de Oxfam”; *El País*, 13 de septiembre de 2003, p. 7.

⁹⁸ Una Coalición internacional de 11 ONG dedicadas a la protección de los derechos humanos realizó, por ejemplo, una campaña de apoyo a la adopción del Proyecto Facultativo a la Convención contra la Tortura, aprobado por la UNGA en 2002. Dicha Coalición estaba integrada por las siguientes Organizaciones: *Amnistía Internacional*, *Asociación para la Prevención de la Tortura*, *Human Rights Watch*, *Comisión Internacional de Juristas*, *Federación Internacional de Acción Cristiana para la Abolición de la Tortura*, *Federación Internacional de los Derechos Humanos*, *Liga Internacional de Derechos Humanos*, *Servicio Internacional para los Derechos Humanos*, *Consejo Internacional de Rehabilitación para Víctimas de la Tortura*, *Redress Trust*, *Organización Mundial contra la Tortura*; véase AI, “Otro paso adelante contra la tortura”; IOR 40/020/2002 e IOR 40/0182002/s.

⁹⁹ Contribuyendo así, como expone el juez R. RANJEVA, al “dépassement de la dichotomie droit international / droit interne, dans le cadre notamment du respect de la prééminence du droit international”; “Les ONG et la mise en oeuvre du droit international”, *Recueil des Cours*, Tome 270, 1997, pp. 11-105; p. 37. Sobre ello, más extensamente, puede verse D. GALLIN, “Trade Unions and NGOs. A necessary partnership for social development”, *Transnational Associations*, 1/2001, pp. 17-36, especialmente, pp. 21 y ss.

el mismo orden de ideas, debe hacerse hincapié en lo decisivo que puede llegar a ser que las ONG hagan una publicidad crítica de las reservas interpuestas por los Estados, cuando éstos proceden a ratificar Convenciones¹⁰⁰. Además, algunas ONG siguen la práctica de hacer pública una lista con los Estados que faltan por manifestar su consentimiento en obligarse por un tratado masivamente ratificado, animándoles a vincularse por éste, así como alentando a otros Estados que sí tienen la condición de partes a retirar las reservas que hubiesen formulado en su día. Qué duda cabe de que este tipo de estrategia sirve como movilizadora de la actuación de algunos Estados¹⁰¹.

Además, debe ponerse de relieve la labor concreta desarrollada por parte de las ONG en la *tramitación* de ciertas Convenciones, entre las cuales son destacables algunas ya citadas, como la destinada a la prohibición del empleo, almacenamiento, producción y transferencia de minas antipersona y su destrucción, o al establecimiento de la Corte Penal Internacional, y también otras como la relativa a la protección de los derechos del niño o la Convención Marco sobre el Control del Tabaco o la Convención sobre las municiones en racimo. Intervención que ha sido analizada por la doctrina desde diferentes ópticas.

La Convención sobre la prohibición del empleo, almacenamiento, producción y transferencia de minas antipersona y su destrucción, adoptada en Ottawa en 1997, presenta peculiaridades susceptibles de reseña aquí por varias razones. En primer lugar, resulta ilustrativa sobre cómo las ONG pueden tomar la iniciativa en la codificación y en el desarrollo progresivo del Derecho internacional por vía convencional, ya que es dudoso que los Estado hubiesen actuado por su cuenta de avanzadilla cómo se hizo y, ante todo, cuándo se hizo. Lo cierto es que la plataforma de ONG *International Campaign to Ban Landmines* (ICBL), creada en 1991, auspició la realización de la primera Conferencia internacional sobre la cuestión en 1993, estando integrada todavía por sólo seis ONG, pese a que su composición medraría hasta superar los tres centenares. En relación con esta Convención, ha de destacarse la influencia de las

¹⁰⁰ Al respecto, puede verse M. THOMSON, "Defining the Role of Non-Governmental Organizations: Splendid Isolation or Better Use of NGO Expertise?", en A. F. BAYEFSKY (ed.), *The UN Human Rights Treaty System in the 21st Century*, Kluwer Law International, The Hague / London / Boston, 2000, pp. 219-226, p. 219.

¹⁰¹ Sirva como ejemplo el caso de la "Lista de los Estados que no han ratificado la Convención contra la Tortura", difundida por Amnistía Internacional en el año 2002, en el marco de una campaña desarrollada con motivo de la celebración del 15 aniversario de su entrada en vigor. Documento NWS 21/005/2002.

ONG en múltiples estadios y formas: el empuje sobre la propia convocatoria de la Conferencia internacional, el logro que supuso el atraer hacia su causa a algún Estado inicialmente resistente al establecimiento de una prohibición absoluta de las minas terrestres, como era el caso del Reino Unido, o su influencia en el contenido concreto de la Convención¹⁰².

En el mismo orden de cosas, cabe indicar que el papel ejercido por las ONG en el transcurso de la adopción del Estatuto de la Corte Penal Internacional, y aún después, ha sido intenso. En 1995, se constituyó en Nueva York la *Coalición de ONG por una Corte Penal Internacional* (CCPI o la Coalición; a partir de aquí, la Coalición), la cual evolucionó desde estar constituida por un pequeño grupo de ONG hasta contar en la actualidad con una red de más de dos mil organizaciones¹⁰³. Con respecto a los resultados normativos concretos logrados gracias a la iniciativa y presión de las ONG, podrían destacarse varios. Para empezar, las ONG son nombradas expresamente en ciertas disposiciones; por ejemplo, las disposiciones contenidas en el artículo 15.2 y en el 44.4 del Estatuto de Roma, en relación con la función de *información y asesoramiento* desempeñable por las ONG. Es de subrayar también el hecho de que el Estatuto haya sido considerado como el primer instrumento internacional de carácter convencional en el que se incluye una referencia al “género”, así como una especificación con respecto al mismo¹⁰⁴. Logro que ha sido atribuido al empuje manifestado por ONG durante los tres días que duró la negociación en torno a dicha inclusión, sobre todo, frente a la posición inicial del Vaticano y de ciertos Estados Unidos por convicciones religiosas, principalmente cristianas e islámicas¹⁰⁵. Hay que

¹⁰² K. R. RUTHERFORD, “The Evolving Arms Control Agenda. Implications of the Role of NGOs in Banning Antipersonal Landmines”, *World Politics*, vol. 53, October 2000, pp. 74-114; pp. 74 y ss.; y, en especial, p. 87 y pp. 92 y ss.

¹⁰³ En mayo de 2011. Puede comprobarse en <http://www.iccnw.org/espanol>.

¹⁰⁴ En el artículo 7.3, tras la enumeración de los crímenes de lesa humanidad (artículo 7.1) y de la pormenorización de las conductas que deben entenderse incluidas en cada una de las distintas categorías (artículo 7.2), se dice que “a los efectos del presente Estatuto se entenderá que el término ‘género’ se refiere a los dos sexos, masculino y femenino, en el contexto de la sociedad. El término ‘género’ no tendrá más acepción que la que antecede”.

¹⁰⁵ Sobre ello, más en extenso, puede verse A. FACIO, “El rol y la agenda de la sociedad civil organizada en el proceso del establecimiento de la Corte Penal Internacional”, *Seminario sobre Justicia Penal Internacional*, Universidad Iberoamericana, México, febrero 2000 (disponible en <http://www.iccnw.org/espanol/articulos.htm>) y M. RODRÍGUEZ PAREJA, “El rol de las ONGs en el proceso de la Corte Penal Internacional”, *Seminario Internacional sobre el Estatuto de Roma. La Corte Penal Internacional: Adecuación de la Legislación peruana*, Ministerio Público, Fiscalía de la Nación, Lima, agosto 2002 (en *ibíd.*).

tener en cuenta, además, que el Estatuto incorpora la violación sexual como un delito tan grave como la tortura o la esclavitud. Y, asimismo, parece reseñable la exigencia de que entre los miembros de la Corte deba haber una representación equilibrada de hombres y mujeres¹⁰⁶.

En cualquier caso, las repercusiones de la actividad desplegada por las ONG no sólo se han dejado sentir en los prolegómenos convencionales y en la negociación del Estatuto de Roma, sino también en otras etapas de la celebración de este tratado internacional. Así, cabe destacar el hecho de que la Coalición, además de efectuar un seguimiento continuo del estado de las vinculaciones estatales por el Convenio¹⁰⁷, ha venido alentando las ratificaciones del Estatuto. El papel de la Coalición fue reconocido por la Asamblea de los Estados Parte de la CPI en 2003, al adoptar una resolución denominada “Reconocimiento del papel coordinador y facilitador de la Coalición de ONG por la Corte Penal Internacional”¹⁰⁸.

Con respecto a la Convención contra las municiones de racimo, cabe destacar que la influencia de las organizaciones de la sociedad civil presenta muchas similitudes, aparte del objeto, con la labor llevada a cabo por ellas en relación con la Convención contra las minas antipersonales. Las ONG han estado asociadas desde etapas muy tempranas al proceso que culminó con la Conferencia de Dublín de 2008, a cuyo término se adoptó la Convención, y que pasó antes por Oslo y Wellington¹⁰⁹. Las ONG tuvieron peso en determi-

¹⁰⁶ Artículo 36.8.a).

¹⁰⁷ A enero de 2010, son 110.

¹⁰⁸ ICC-ASP/2/Res.8.

Actualmente, los objetivos de la Coalición, tal como se definen en su sitio Web, son los siguientes: “Proteger la letra y el espíritu del Estatuto de Roma; Difundir información sobre la CPI a nivel nacional, regional y global; Monitorear y apoyar el trabajo de la Corte; Promover la implementación del instrumento fundante de la Corte: el Estatuto de Roma; Monitorear y apoyar el trabajo de la Asamblea de los Estados Parte; Facilitar la participación y la capacitación de las ONG en el proceso de la CPI; y Expandir y fortalecer la red global de la Coalición”.

¹⁰⁹ La Coalición internacional formada (CMC) está integrada por cerca de 300 organizaciones de la sociedad civil de más de 80 países, que trabajan en áreas de desarme, paz y seguridad, derechos humanos, asistencia a las víctimas y a los supervivientes, desminado, derechos de la mujer y cuestiones conexas. Entre las organizaciones con las que cuenta, cabe destacar a las siguientes: Austcare (Australia), DanChurchAid (Dinamarca), Handicap International, Human Rights Watch, la Campaña Internacional para la Prohibición de Minas Terrestres, la Asociación Internacional de Médicos para la Prevención de la Guerra Nuclear (Rusia y Zambia), Landmine Action (Reino Unido), Landmines Resource Centre (Líbano), Mines Action Canada, Ayuda Popular Noruega, Protection (Egipto), Survivor Corps (anteriormente Landmine Survivors Network) y Pax Christi (Irlanda y Países Bajos). La CMC también

nados aspectos como las disposiciones relativas a las víctimas o en el logro de la ausencia de períodos de transición en los cuales se pudiera permitir a los Estados la utilización de las armas prohibidas¹¹⁰. En cualquier caso, más allá de la marca dejada por las ONG en una disposición o en otra, es necesario hacer hincapié en su contribución al logro de un Convenio más en materia de desarme, con el efecto estigmatizador que tiene para las armas, no sólo para las que prohíbe, sino también para las que no prohíbe (porque quedan fuera del ámbito de aplicación de las definiciones contenidas en su artículo 2, debido a la presión de las industrias militares, los Estados y otras circunstancias), y tanto para los Estados Parte como incluso para los Estados no Parte.

Sostenemos, por otra parte, con Pérez-Prat que la participación de las entidades no gubernamentales en el proceso de formación de tratados internacionales no se ha focalizado exclusivamente en la dimensión creativa, coadyuvando a la celebración de un tratado, sino que al mismo tiempo “no han dudado en desencadenar una presión obstaculizadora de aquellos procesos negociadores que, por alguna razón, fuesen a cristalizar en reglas con las que no estuviesen de acuerdo”. Ha de destacarse a su vez la influencia de las ONG en el bloqueo de ciertas tentativas de regulación, al oponerse a intereses estatales¹¹¹. Igualmente reseñable resulta su actividad en la elaboración de Códigos de conducta, con respecto a sí mismas, y a compañías multinacionales, que, como ha puesto de relieve el profesor Pérez Prat, destacan por la “vaguedad de sus formulaciones en general, y sobre todo en el caso de los códigos de conducta corporativos, resta eficacia e impacto social y los condena a aparecer como operaciones cosméticas”¹¹². Y a ello hay que añadir la falta general de mecanismos sociales de control”. Aun así, tampoco hay que desdeñar su valor y eficacia, puesto que, como subraya el mismo autor, refiriéndose a los que tienen a las propias ONG como destinatarias, “su

cuenta con tres presidentes conjuntos que tienen a su cargo la administración cotidiana: Human Rights Watch (Steve Goose), Landmine Action (Richard Moyes) y Ayuda Popular Noruega (Grethe Østern). Véase <http://www.stopclustermunitions.org>.

¹¹⁰ Quien suscribe estas páginas tuvo el honor de formar parte de la Delegación de España durante las negociaciones de la Convención, y puede dar fe de la intensa actividad desplegada por las ONG en aquellos días en el estadio de fútbol de Dublín donde tenía lugar la Conferencia (también puede dejar constancia del frenético despliegue llevado a cabo por representantes de las industrias fabricantes de este tipo de armamento en diferentes países).

¹¹¹ Así, por ejemplo, es de subrayar el papel de las ONG con respecto al fracaso del Acuerdo Multilateral de Inversiones.

¹¹² L. PÉREZ-PRAT DURBÁN, “Actores no estatales en la creación y aplicación del Derecho Internacional”, *La incidencia de la mundialización en la formación... op. cit.*, p. 34.

falta de juridicidad no empece para que la infracción de su contenido por una ONG firmante de lugar a un cierto género de responsabilidad. Es cierto, no es una responsabilidad jurídica, puesto que no hace nacer obligaciones de ese género, pero sí social (...)"'. Pero junto a ello, aun dando por descontado que no estamos ante instrumentos jurídicos, "el contenido normativo de un código, de cualquier código, que se trate de un instrumento que sirve de vehículo a principios que sus destinatarios consideran esenciales para el desempeño de sus actividades humanitarias, los coloca a efectos estadísticos en un muy apreciable grado de cumplimiento voluntario (...). Además, en ocasiones la voluntariedad de las ONG que lo suscriben es más bien aparente, puesto que no hacerlo puede implicar una sanción social del colectivo en el que militan (coaliciones de ONG) o que queden cortados los flujos de ingresos de donantes partidarios del código. Y, por si esto fuera poco, algunos códigos cuentan con mecanismos de verificación del cumplimiento, más o menos evolucionados, e inclusive con secretarios entre cuyas funciones se sitúa el control de los firmantes"¹¹³.

No obstante, para terminar ha de señalarse, y esto lo ha advertido C. Teijo, que muchas veces sencillamente resulta imposible medir el alcance de la influencia real de las ONG en la creación normativa internacional, y en concreto su impronta en los tratados¹¹⁴. Muchas veces se puede probar y documentar su participación formal, pero no su influencia real, sobre todo cuando ésta ha tenido lugar a través de cauces informales. No pocas veces es en los pasillos o antes incluso de llegar a la sede física de una negociación dónde y cuándo los delegados estatales ya conocen las líneas rojas (para las ONG) que no pueden traspasar si no quieren que un determinado asunto trascienda a la opinión pública, con las implicaciones que esto a su vez puede tener, entre otras, para el Gobierno a efectos electorales internos. Muchas veces la presión es indirecta. Otro ejemplo puede ser gráfico a estos efectos, por lo que respecta a nuestro país: a la

¹¹³ L. PÉREZ-PRAT DURBÁN, "Las organizaciones no gubernamentales y el Derecho internacional humanitario...", *Derechos y libertades ante las nuevas amenazas...*, loc. cit., pp. 229, 230 y 231.

¹¹⁴ "(...) la negociación diplomática funciona de un modo bastante similar a un proceso de *caja negra* en el que se mezclan diferentes elementos, entre los que hay que contar la influencia no gubernamental, para obtener un resultado de carácter normativo como fruto de la interacción de estos elementos. Desde fuera podemos llegar a conocer documentalmente como han evolucionado las posiciones de los actores protagonistas del proceso, los Estados, mediante los trabajos preparatorios y la documentación oficial de la conferencia. Pero, excepto en casos aislados (...), resulta difícil enterarse mediante documentos oficiales del papel que han jugado actores oficiosos, como las ONG, en el contexto de una negociación internacional"; C. TEIJO, *Organizaciones Internacionales No Gubernamentales y Derecho Internacional...* op. cit., p. 82.

vez que los delegados estatales españoles estaban presentes en las negociaciones de la Convención contra las municiones en racimo, en 2008, en Dublín, las OSC entregaban 17.000 firmas de ciudadanos españoles en apoyo al proceso en la Embajada de España; la sección española de la CMC, así como Greenpeace, ofrecían información actualizada y pormenorizada en sus Sitios Web; y a la vez activistas de Greenpeace accedían a las instalaciones de una de las dos empresas armamentísticas españolas que fabricaban municiones de racimo, con una puesta en escena espectacular a fin de lograr la atención de los medios de comunicación, para denunciar su fabricación y reclamar su prohibición total¹¹⁵.

3.2. A través de su contribución a la aplicación del Derecho internacional

Si bien la fase de aplicación del Derecho internacional se abre más que la etapa de formación a la intervención de actores distintos a los Estados, tampoco hay que magnificar su influencia¹¹⁶. En cualquier caso, como han señalado A. M. Slaughter o L. Pérez-Prat, hay que distinguir una doble posición y actuación: por una parte, su actividad desde la periferia del sistema, centrándose en la denuncia de los incumplimientos estatales de las normas jurídicas internacionales; y, por otra parte, su actuación, desde dentro del sistema, siendo *cooperadoras esenciales* en el cumplimiento del Derecho internacional¹¹⁷. Teniendo en cuenta lo dicho, ha de tenerse en cuenta que el hecho de que las ONG no tengan que

¹¹⁵ Además, escaladores de la organización desplegaban en la fachada de la empresa una pancarta gigante con la imagen de un niño mutilado por las bombas de racimo, que simbolizaba todas las víctimas inocentes de estas bombas. La imagen estaba construida con miles de pequeñas bombas. A la vez, otro grupo de activistas llenaba el vestíbulo del edificio con prótesis y siluetas de personas amputadas por este armamento. Esas imágenes fueron una de las principales noticias de los informativos españoles durante aquel día, 22 mayo de 2008, y atraieron la atención de la opinión pública española sobre la Convención que en aquellos momentos se estaba negociando en Dublín.

¹¹⁶ Sin embargo, como señala C. TEIJO, el análisis del cometido desempeñado por las ONG en esta sede de aplicación del ordenamiento jurídico "es imprescindible para obtener una panorámica de los mecanismos que engrasan el funcionamiento real (y no retórico o formal) del Derecho internacional"; C. TEIJO GARCÍA, "Redes transnacionales de participación ciudadana y O.N.G.: alcance y sentido de la sociedad civil internacional" en M. REVILLA BLANCO (ed.), *Las ONG y la política. Detalles de una relación*, Istmo, Madrid, 2002, pp. 172-247; p. 220.

¹¹⁷ L. PÉREZ-PRAT DURBÁN, "Actores no estatales en la creación y aplicación del Derecho Internacional", *La incidencia de la mundialización en la formación...* op. cit., pp. 34 y 35 y A.M. SLAUGHTER, "Plenary Theme Panel: The Challenge of Non-State Actors", *Proceedings of the 92nd Annual Meeting. The Challenge of Non-State Actors*, April 1-4, 1998, Washington, D.C., ASIL, The American Society of International Law, pp. 20-36.

contar con una previsión convencional para aspirar a intervenir de algún modo en el proceso de aplicación de las normas jurídicas internacionales facilita su actuación. Aun así, cabe señalar que cada vez es más frecuente que las normas convencionales, sobre todo en los sectores en los que las OSC son más pujantes, precisamente debido a su empuje, prevean cláusulas habilitantes de su intervención. En este sentido, puede efectuarse aquí una somera selección indicativa de normas convencionales que brindan una plataforma para la actuación de las ONG en cuestiones relacionadas con la protección de los derechos humanos, como la justicia internacional, el Derecho internacional penal, humanitario o el relativo al desarme. Se trata, dicho sea de paso, de bases de actuación que también suele ofrecerse, cada vez más, en materias medioambientales.

Para comenzar, en el *Estatuto de Roma* se prevé un posible papel que pueden ejercer las ONG en virtud de lo dispuesto en los artículos 15.2 y 44.4. A su vez, de acuerdo con el artículo 14.2 del Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, se prevé que “los Estados Parte cooperarán entre sí y con las organizaciones internacionales competentes, las organizaciones no gubernamentales, otras organizaciones pertinentes y demás sectores de la sociedad civil, según proceda, a fin de garantizar que en sus respectivos territorios se imparta una capacitación de personal adecuada para prevenir, combatir y erradicar las conductas” tipificadas en el Protocolo así como para proteger “los derechos de los migrantes que hayan sido objeto de esas conductas”. En la misma línea, el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que también complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, otorga un papel triple a las organizaciones no gubernamentales: en primer lugar, en lo que atañe a la asistencia y protección a las víctimas de la trata de personas¹¹⁸;

¹¹⁸ En virtud del artículo 6.3 del Protocolo, “cada Estado Parte considerará la posibilidad de aplicar medidas destinadas a prever la recuperación física, psicológica y social de las víctimas de la trata de personas, incluso, cuando proceda, en cooperación con organizaciones no gubernamentales, otras organizaciones pertinentes y demás sectores de la sociedad civil, y en particular mediante el suministro de:

- a) Alojamiento adecuado;
- b) Asesoramiento e información, en particular con respecto a sus derechos jurídicos, en un idioma que las víctimas de la trata de personas puedan comprender;
- c) Asistencia médica, psicológica y material; y
- d) Oportunidades de empleo, educación y capacitación”.

en segundo lugar, en lo relativo a la prevención de este delito¹¹⁹; y, en tercer lugar, en lo referente al intercambio de información y capacitación, en concreto, para fomentar la cooperación con las ONG¹²⁰.

A su vez, en lo que se refiere al ámbito del desarme, cabe destacar la Convención contra las municiones en racimo, de 2008, de cuyo contenido sobresalen las siguientes previsiones. En primer lugar, el artículo 5.2.f), referido a la asistencia a las víctimas, obliga a los Estados Parte a “consultar estrechamente e involucrar activamente a (...) las víctimas de municiones en racimo y a las organizaciones que las representan”. En segundo lugar, su artículo 6 prevé que las organizaciones no gubernamentales pueden llevar a cabo acciones de cooperación y asistencia internacional¹²¹. En tercer lugar, se prevé la invitación a las ONG a las Reuniones de los Estados Parte, así como a las Conferencias de Examen y de Enmienda¹²².

No obstante, como adelantaba, son numerosos los casos en que, sin mediar tales habilitaciones explícitas, las ONG asumen expresamente un compromiso de actuación, a través de campañas, redes, coaliciones, etc. En esta línea, las nuevas tecnologías ofrecen posibilidades casi infinitas de actuación. Las campañas protagonizadas por distintas plataformas de ONG contra la utilización de niños soldados, la Campaña *Armas Bajo Control*, lanzada en 2003 por Amnistía Internacional, Oxfam y la Red IANSA (International Action Network on Small Arms) para prohibir determinadas armas (minas antipersonales, municiones en racimo, etc.), las coaliciones para abolir la pena de muerte pueden suponer una buena muestra. Al mismo tiempo, no hay más que hacer un recorrido por los sitios web de las diferentes organizaciones, de las redes transnacionales o de los *Global Justice Movements* para hacerse una idea de cómo diversifican sus inquietudes dentro del campo en que cada una trabaja. Así por ejemplo en el ámbito de los derechos humanos, algunos de los frentes actualmente más pujantes en su actividad son los

¹¹⁹ Véase el artículo 9.3.

¹²⁰ Véase el artículo 10.2.

El artículo 35 del Convenio contra la trata de personas del Consejo de Europa, de 2005, Número 197, ratificado por España en 2009, también se sitúa en esta línea. De acuerdo con él, “each Party shall encourage state authorities and public officials, to co-operate with non-governmental organisations, other relevant organisations and members of civil society, in establishing strategic partnerships with the aim of achieving the purpose of this Convention” (<http://www.conventions.coe.int>).

¹²¹ Párrafos 2, 7 y 11.

¹²² Artículos 11, 12 y 13.

siguientes: la lucha contra la discriminación debida a la orientación sexual, el alcance de la justicia militar, la protección de los desplazados internos o la jurisdicción universal¹²³.

A su vez, ha de darse cuenta de que a través de la participación de las ONG en los órganos de protección de derechos humanos, se ha proporcionado una información insustituible, a la vez que se ha desplegado una actividad de igual tipo¹²⁴. Sin la visión que las ONG vienen proporcionando en el seno de mecanismos de control internacionales para la supervisión de los deberes que tienen los Estados, fundamentalmente en lo que atañe a los mecanismos de control que se basan sobre los informes periódicos que tienen que hacer los Estados para explicar las medidas adoptadas en su territorio para cumplir sus obligaciones, estos mecanismos de control no tendrían la eficacia que tienen. Pensemos en su actuación en el Comité de derechos humanos, en el Comité contra la tortura, en el Comité de los derechos del niño, etc. La información que las ONG aportan es ciertamente irremplazable y cumple una función crucial que es determinante para sopesar la credibilidad que ofrecen los informes elaborados por los Estados. A su vez, su papel es igualmente importante en lo que respecta a los mecanismos nacionales de protección¹²⁵. Por otro lado, ya dentro de un ámbito jurisdiccional, cabe señalar que, aparte de su legitimación activa limitada que tienen las ONG, es de reseñar su posible participación como *amici curiae*¹²⁶.

¹²³ Véanse, entre muchas otras, los Sitios Web de *Amnistía Internacional* y de *Human Rights Watch*.

¹²⁴ Véase, sólo a título de ejemplo, Asociación para la Prevención de la Tortura (APT), "La sociedad civil y los Mecanismos Nacionales de Prevención de la Tortura" en F. M. Menéndez y A. CEBADA ROMERO (Dirs.), *La Creación del Mecanismo Español de Prevención de la Tortura*, Iustel, Madrid, 2009, pp. 225-240.

¹²⁵ En este sentido, cabe recalcar que "los mecanismos nacionales deben trabajar conjuntamente con las organizaciones de la sociedad civil para respaldar sus compañías de prevención de la tortura en la medida que ambos cumplen un objetivo común. Esto, por un lado, le daría mayor credibilidad a los mecanismos nacionales y, por otro, mejoraría la labor de éstos al proporcionarles información sobre lo que en realidad ocurre en los centros de detención, eliminando la brecha que existe entre el discurso de las autoridades y la realidad de dichos centros"; M. SARRE, "El Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura: un instrumento generador de cambios estructurales necesarios para prevenir la tortura" en F. MARIÑO MENÉNDEZ y A. CEBADA ROMERO (dirs.) *La creación del mecanismo español de prevención de la tortura*, op. cit., pp. 99-116; p. 111.

¹²⁶ Véase *in extenso*, L. PÉREZ-PRAT DURBAN, *Sociedad Civil y Derecho internacional...op. cit.*, pp. 371 y ss; R.A. ALIJA FERNÁNDEZ, "Las ONG y su intervención como *amici curiae*

4. CONSIDERACIONES FINALES

En las últimas décadas se ha producido una proliferación espectacular de las ONG, que atañe tanto a su número como a la serie de actividades que han emprendido en la escena internacional. Sus aportaciones en lo que respecta a la protección de los derechos humanos son ricas y heterogéneas, y difícilmente pueden reducirse a una única categoría de contribución. Por ello, parece útil reconducir sus aportaciones a las que llegan a través de dos vías fundamentales, la de sus funciones, de un lado, y la de su contribución a la formación y aplicación del Derecho internacional, de otro, partiendo de que siempre cabe ver, por supuesto, luces y sombras en su actuación. Luces porque sin duda ejercen diversas misiones muy valiosas en la Sociedad internacional, y en particular lo hacen también en el plano concreto de la protección de los derechos humanos. Pero también sombras, dejando ahora aparte ciertos defectos de actuación que todo actor tiene, ya que la propia existencia y, sobre todo, la proliferación de las ONG revelan una crisis de legitimidad política y una amplia gama de funciones que el Estado y las Organizaciones internacionales de carácter gubernamental no están en condiciones de satisfacer, pese a que deberían hacerlo. En efecto, cuando se trata de acciones de carácter esencialmente público, es de lamentar que muchas veces sean las ONG en solitario las que tengan que hacerse cargo de tales cometidos. Esta situación supone el reflejo de importantes carencias institucionales y normativas que existen en los órdenes internos y en el plano internacional. En cualquier caso, a mi juicio las *luces* en la existencia y actuación de las ONG en materia de derechos humanos prevalecen con creces sobre las *sombras*.

Es previsible a su vez, también en mi opinión, que el papel de las ONG pueda ampliarse especialmente en relación con dos de las funciones que ya vienen ejerciendo. Ambas tienen que ver con la protección de los derechos humanos. Me refiero a su misión de prestar un apoyo informativo y de aportar su conocimiento experto en distintos frentes y sobre diversos aspectos, por un lado, y al cometido de ejercer una presión dirigida sobre el Estado, las Organizaciones internacionales y los ciudadanos, por otro lado. En

ante órganos jurisdiccionales internacionales: el tratamiento de la pena de muerte en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos" en V. ABELLÁN HONRUBIA y J. BONET PÉREZ (Dir.), *La incidencia de la mundialización en la formación y aplicación del Derecho Internacional Público*, Bosch, Barcelona, 2008, pp. 103-132.

efecto, son facetas que han sido ensayadas de manera muy insuficiente hasta el momento, en gran medida (sobre todo, en relación con el primer grupo de funciones), por las reticencias opuestas por terceros, en realidad, por los Estados.

Por lo que se refiere a la labor de incidencia *política* que las ONG pueden llevar a cabo con respecto a otros actores, ha de señalarse que tiene mayor potencialidad que la desplegada hasta la fecha en lo que respecta a la incidencia que estas entidades pueden tener sobre los ciudadanos, de cara a estimular su participación en asuntos de carácter público. Posibilidad que es, en mi opinión, crucial, tanto desde una perspectiva nacional como desde una perspectiva internacional. En ambos casos, las ONG pueden convertirse en cauces hábiles o idóneos para transmitir mensajes y reivindicaciones de la población a los órganos de gobierno. En este sentido, cristalizan en canales de expresión *política*, de pretensiones y aspiraciones que los partidos políticos simplemente no pueden satisfacer. La expansión de *redes transnacionales* o de los *Global Justice Movements*, característicos de la primera década de este nuevo siglo, es un fenómeno que ya no admite marcha atrás. Ofrece nuevas y muchas capacidades, y la voz y el mensaje que expresan no pueden ser ignorados en muchos ámbitos de interés general.

En el mismo orden de ideas, con respecto a la expansión de las ONGD hacia una serie de actividades que hasta hace poco eran propias, y aun exclusivas, del Estado, ha de tenerse en cuenta la necesidad de fortalecer el papel del Estado y, en general, de las Instituciones internacionales en el ámbito de la cooperación al desarrollo. Esto es compatible con mantener la acción de las ONGD.

Si bien casi siempre sigue siendo imposible medir de forma precisa el impacto o la influencia real que puedan tener las ONG, es obvio que contribuyen a la formación del Derecho internacional y a su aplicación y que, de hecho, lo han conseguido especialmente en los últimos años. Es más, las ONG han contribuido positivamente a conformar la carga axiológica que hoy lleva consigo el Derecho internacional. Por lo demás, es previsible que en los próximos años las ONG puedan intensificar su influencia en el plano normativo, en los ámbitos en los que ya vienen actuando, entre los cuales el relativo a los derechos humanos ocupa un lugar protagonista, al menos uno de ellos; y que expandan su acción a otros ámbitos. A su vez, también es pronosticable, al menos a mi juicio, que el papel que las ONG se han ganado como agentes que participan en la aplicación de ciertos sectores del Derecho

internacional, se expanda en el futuro. Algunos de los ámbitos en los cuales se puede percibir que las ONG todavía tienen un claro potencial por desplegar son, entre otros, el relativo a la justicia internacional, el desarme o la lucha contra ciertas enfermedades. En estos y otros ámbitos, las ONG ya han demostrado una vitalidad que contrasta con la esclerosis del poder político y el desinterés al respecto del poder económico; además ambos se oponen a afrontar cambios normativos en los aspectos que más directamente les afectan a cada uno. En relación con todo ello, creo que ha de retenerse que la mayor parte de los progresos sustanciales habidos en el orden internacional hasta la fecha nunca han venido sólo de los poderes establecidos. Es por ello, entre otras razones, por lo que el potencial de la sociedad civil es crucial e irremplazable.

Aun con todos los problemas, y partiendo de la necesidad de mejorar la delimitación de funciones y la coordinación en ciertos ámbitos, así como de regular el estatuto jurídico correspondiente a las relaciones de las ONG con los Estados (aunque no parece realista propugnar hoy por hoy la idea de un estatuto internacional *específico*), las organizaciones de la sociedad civil tienen una misión muy importante que cumplir en esta nueva Sociedad global (por supuesto, también en las sociedades internas), en la medida en que fomentan el debate, la tolerancia de la diferencia, el respeto de las minorías y, en definitiva, el pluralismo. Su actitud ante los acontecimientos de los últimos años puede ser ilustrativa a este respecto. Y ha quedado claro que las ONG pueden influir, aunque sea de manera modesta, en la actitud de los Gobiernos (tanto cuando actúen éstos fuera como dentro del marco de Organizaciones internacionales), contribuyendo a prevenir y suavizar los excesos que, en último término, tienden a debilitar el Derecho internacional. A todo ello todavía hay que sumar el dato más específico de que las organizaciones de la sociedad civil, al igual que la mayoría de las *redes transnacionales* llevan consigo un potencial para contribuir a la paz. Si no pueden suponer, por desgracia, un antídoto frente a la violencia, al menos sí constituyen un freno con respecto a ella; algo que no es desdeñable si tenemos en cuenta las inseguridades y los contenidos de violencia, ora latentes, ora presentes, en la Sociedad internacional contemporánea. Las ONG pueden aportar un efecto de contención, o al menos de retardamiento, frente a la violencia, cuya repercusión puede ser optimizada en virtud del juego combinado de las nuevas tecnologías de la información y comunicación con la habilidad para aprovechar las múltiples formas *organizacionales* existentes de articular y ex-

presarse, como las redes transnacionales, las campañas, las coaliciones internacionales o los *Global Justice Movements*, al igual que creando otras nuevas. Se trata de canales, tremendamente dinámicos y fluidos, que en gran medida les están vedados a las instituciones tradicionales competentes, como los Parlamentos o los órganos deliberantes, nacionales e internacionales.

Tanto es así, que en parte de la evolución que experimenten las organizaciones de la sociedad civil en sus formas de articularse, así como de su capacidad para inventar otras nuevas, acordes con los cambios producidos en la Sociedad, depende también en gran medida el impacto social, político y, consiguientemente, también el jurídico, que sus acciones puedan tener en el futuro. En cualquier caso, de su dinamismo, flexibilidad y capacidad de adaptación han dado sobradas muestras. Por todo ello, creo que no puede tacharse de imprudente un pronóstico, como el ya adelantado unas líneas más arriba, que se aventure a predecir, en relación con el plano jurídico internacional, que las organizaciones de la sociedad civil van a seguir trabajando en el ámbito relativo a la protección de los derechos humanos, considerado éste en sentido amplio, fortaleciendo en él su posición, y van a expandir su actividad a aspectos nuevos, dentro y fuera de este ámbito, en su doble dimensión, de formación y aplicación normativa.

MONTSERRAT ABAD CASTELOS
Área de Derecho Internacional Público
Universidad Carlos III de Madrid
c/Madrid, 126
Getafe 28903 Madrid
e-mail: mabad@der-pu.uc3m.es